

VYSOKÁ ŠKOLA BÁŇSKÁ – TECHNICKÁ UNIVERZITA OSTRAVA
EKONOMICKÁ FAKULTA

KATEDRA EVROPSKÉ INTEGRACE

Problematika fiskální koordinace v EU a její řešení
Fiscal Coordination Issue in the EU and Its Solution

Student:	Bc. Aneta Míková
Vedoucí diplomové práce:	Ing. Iva Honová, Ph.D.

Ostrava 2013

Zadání diplomové práce

Student: **Bc. Aneta Míková**
Studijní program: N6202 Hospodářská politika a správa
Studijní obor: 6210T004 Eurospráva
Specializace: 00 Eurospráva
Téma: **Problematika fiskální koordinace v EU a její řešení**
Fiscal Coordination Issue in the EU and Its Solution

Zásady pro vypracování:

1. Úvod
2. Teoretická východiska fiskální politiky
3. Vývoj ke společné fiskální politice v EU
4. Současný stav fiskální integrace v EU a možnosti dalšího vývoje
5. Závěr

Seznam použité literatury

Seznam zkratk

Prohlášení o využití výsledků diplomové práce

Seznam příloh

Přílohy

Seznam doporučené odborné literatury:

CIHELKOVÁ, Eva. *Evropská ekonomická integrace: procesy, politiky, governance*. Praha: Oeconomica, 2011. 335 s. ISBN 978-80-245-1835-0.

IZÁK, Vratislav. *Fiscal policy*. 3rd ed. Praha: Oeconomica, 2011. 164 s. ISBN 978-80-245-1786-5.


JÍLEK, Milan. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008. 428 s. ISBN 798-80-7357-355-3.

Formální náležitosti a rozsah diplomové práce stanoví pokyny pro vypracování zveřejněné na webových stránkách fakulty.


Vedoucí diplomové práce: **Ing. Iva Honová, Ph.D.**

Datum zadání: 23.11.2012

Datum odevzdání: 26.04.2013


Ing. Boris Navrátil, CSc.
vedoucí katedry




prof. Dr. Ing. Dana Dluhošová
děkanka fakulty

Prohlašuji, že jsem celou diplomovou práci, včetně příloh vypracovala samostatně.

V Ostravě, dne:

Podpis:

Poděkování

Děkuji paní Ing. Ivě Honové, Ph.D. za její odbornou pomoc při zpracování diplomové práce.

Obsah

1. Úvod	6
2. Teoretická východiska fiskální politiky	8
2.1. Fiskální politika v rámci hospodářské politiky	8
2.2. Historický vývoj	9
2.3. Normativní a pozitivní pojetí	10
2.3.1. Rozpočtová politika	10
2.3.2. Fiskální politika	10
2.4. Typy fiskální politiky	11
2.5. Diskreční fiskální politika a vestavěné stabilizátory	12
2.6. Rozpočtový deficit a vládní dluh	13
2.7. Rozpočtový deficit	15
2.7.1. Metodika sestavování rozpočtového deficitu v Evropské unii	15
2.7.2. Pasivní deficit	16
2.7.3. Aktivní deficit	16
2.7.4. Doložka no-bailout	17
2.7.5. Důsledky deficitu	17
2.7.6. Typologie rozpočtových deficitů	18
2.7.7. Krytí deficitů	18
2.8. Veřejný dluh	19
2.8.1. Čistý a hrubý dluh	21
2.8.2. Měření veřejného dluhu	22
2.8.3. Důsledky veřejného dluhu	22
2.8.4. Hodnocení závazků zemí EU	24
2.9. Problémy fiskální politiky	25
2.9.1. Omezení fiskální politiky	26

2.10.	Společný rozpočet EU.....	28
3.	Vývoj ke společné fiskální politice v EU.....	31
3.1.	Harmonizace fiskální politiky	31
3.2.	Optimální měnová oblast.....	32
3.2.1.	OCA a eurozóna	33
3.3.	Fiskální federalismus.....	35
3.4.	Wernerova zpráva.....	36
3.5.	MacDougallovy zprávy	37
3.6.	Delorova zpráva	38
3.7.	Vznik HMU	38
3.8.	Konvergenční kritéria	39
3.8.1.	Udržitelnost vládní fiskální pozice.....	40
3.9.	Pakt stability a růstu	41
4.	Současný stav fiskální integrace v EU a možnosti dalšího vývoje	48
4.1.	Hospodářská heterogenita zemí eurozóny	48
4.1.1.	Růst HDP.....	48
4.1.2.	HDP na obyvatele v paritě kupní síly.....	50
4.1.3.	Veřejné finance	51
4.1.4.	Míra inflace	54
4.1.5.	Míra nezaměstnanosti.....	55
4.1.6.	Průměrné náklady na práci	56
4.1.7.	Zhodnocení.....	57
4.2.	Další posun k fiskální integraci	58
4.3.	Evropský semestr.....	59
4.4.	Euro plus pakt.....	61
4.4.1.	Udržitelnost penzí, zdravotnické péče a sociálních dávek.	63
4.4.2.	Vnitrostátní fiskální pravidla.....	63

4.5.	Zhodnocení Euro plus paktu	64
4.6.	Six pack	65
4.7.	Evropský stabilizační mechanismus	67
4.7.1.	EFSM	69
4.7.2.	EFSF	69
4.7.3.	Kapitálová struktura	69
4.7.4.	Nástroje ESM	70
4.7.5.	ESM jako posun k fiskální a hospodářské unii	71
4.8.	Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii	72
4.8.1.	Současné plnění limitů strukturálního salda a prognózy do dalších let	74
4.8.2.	Současné plnění limitů veřejného dluhu a prognózy do dalších let	77
4.8.3.	Zhodnocení Fiskálního paktu	78
4.9.	Daňová harmonizace	80
5.	Závěr	82

1. Úvod

Současná podoba evropského integračního procesu je v krizi. Proběhlá hospodářská krize odkryla slabiny Evropské unie. Evropský sociální model, který dlouhodobě vytvářel u evropských občanů iluzi věčné prosperity, narazil na svůj strop. Většina vlád členských zemí EU dlouhodobě hospodáří s deficitním veřejným rozpočtem a rostoucím veřejným zadlužením. Společná evropská měna euro, která měla dovršit sjednocení Evropy, bývá označována za projekt spíše politický než ekonomický. Vznikla tak společná měna bez svého státu, přičemž jejími uživateli se staly jak efektivní ekonomiky, tak i černí pasažéři.

Hospodářská a měnová unie je nejvyšší stupeň ekonomické integrace v Evropské unii. V případě zavedení hospodářské a měnové unie v EU členské státy koordinují své hospodářské a fiskální politiky a země, které přijaly euro, uplatňují jednotnou měnovou politiku. Ovšem v EU bývá dosažený stupeň integrace označován jako evropská měnová unie, protože hospodářská unie nebyla v porovnání s měnovou unií dosud zcela naplněna. Cílem diplomové práce je zhodnotit úroveň fiskální koordinace v Evropské unii. Zda-li jsou v poslední době přijímána opatření, která skutečně vedou k vyrovnaní této asymetrie mezi měnovou a hospodářskou politikou v rámci hospodářské a měnové unie v EU. Zatímco měnové politiky bylo dosaženo vytvořením společné měny eura a Evropské centrální banky jako zodpovědné instituce na úrovni EU, tak oblast politiky hospodářské dlouhodobě nedosahovala takové míry integrace jako politika měnová.

Od propuknutí finanční a dluhové krize v Evropské unii se často hovoří o nutnosti koordinace fiskální politiky členských zemí Evropské unie. Cílem diplomové práce je rovněž posoudit, jestli je hlubší fiskální integrace za současného složení eurozóny skutečně nezbytná a analyzovat kroky které k této integraci již byly provedeny, zda-li jsou to kroky dostačující.

V diplomové práci je využit empiricko-analytický přístup. Z toho vyplývají hlavní metodologické postupy textu, jež jsou deskripce, analýza, komparace a dedukce zkoumaných jevů. Uvedený přístup je použit napříč celou prací, avšak důraz na analytickou část je kladen zejména v kapitole čtvrté - Současný stav fiskální integrace v EU a možnosti dalšího vývoje.

Diplomová práce je členěna, kromě úvodu a závěru do tří hlavních kapitol. V kapitole Teoretická východiska fiskální politiky je využito především metody deskripce, přičemž je zde popsán vývoj teorie fiskální politiky a základní teoretická východiska. Je zde objasněno postavení fiskální politiky v rámci hospodářské politiky státu, základní souvislosti a přístupy

hlavních ekonomických směrů. Druhá kapitola je také zaměřena na postavení veřejných financí na národní úrovni s důrazem na problematické rozpočtové deficity a vládní zadlužení. Ovšem není zde opomenuta ani fiskální politika Evropské unie jako celku, především její hlavní nástroj, kterým je společný rozpočet EU.

Kapitola Vývoj ke společné fiskální politice v EU se zabývá dosavadním předkrizovým vývojem v oblasti harmonizace fiskální politiky. Pozornost je věnována tomu, jestli Evropská měnová unie, tedy eurozóna odpovídá teorii optimální měnové oblasti. Kapitola je zaměřena spíše na počátky utváření měnové unie v Evropské unii a na postavení fiskální politiky v ní.

A nakonec kapitola Současný stav fiskální integrace v EU a možnosti dalšího vývoje kapitola se věnuje přijatým opatřením posledních let, která mají vést k fiskální integraci v eurozóně. Je zde využito metod analýzy, deskripce a dedukce v souvislosti s vyslovováním názorů na dané prostředky a mechanismy integrace. Ovšem pozornost je věnována také současné hospodářské heterogenitě zemí eurozóny, za účelem prokázání nezbytnosti fiskální integrace. V této části jednoznačně převažuje metoda komparace hospodářských indikátorů členských zemí eurozóny.

2. Teoretická východiska fiskální politiky

Tato kapitola objasňuje základní přístupy a názory na fiskální politiku různých ekonomických směrů, přičemž tyto přístupy nejsou zcela jednotné. Dále se zde pozornost zaměřuje na nástroje, typy fiskální politiky a rovněž také na teorii rozpočtového deficitu a vládního dluhu.

2.1. Fiskální politika v rámci hospodářské politiky

Pro začátek je třeba uvést zařazení fiskální politiky. Makroekonomickou hospodářskou politiku lze dělit na:

- rozpočtovou (fiskální) politiku;
- měnovou politiku;
- vnější hospodářskou politiku.

Fiskální politika je tedy makroekonomická hospodářská politika, jež je prováděna prostřednictvím vlády a dalších institucí jako ministerstev či samosprávy kraje a obcí. Jejím cílem je dle Klikové a Kotlána (2003) udržet vyvážený hospodářský růst a zajistit nízkou míru nezaměstnanosti. K takovému cíli je využíván státní rozpočet.

Fiskální politiku lze obecně definovat jako využívání veřejných financí k makroekonomické stabilizaci. Konkrétně proces, při kterém se tvůrci fiskální politiky snaží pomocí nástrojů dosáhnout předem vytyčených cílů.

Jak uvádí Jílek (2008), tak teorie veřejných financí, tedy i fiskální politika plní tři definované funkce:

- zajišťuje veřejné statky, skrze které se rozděluje celkové užití zdrojů v ekonomice mezi soukromé a veřejné statky a také se rozhoduje o struktuře veřejných statků, tato funkce je označována jako alokační;
- funkce redistribuční souvisí s rozdělováním důchodů a majetku v souladu s preferencemi občanů v oblasti sociální spravedlnosti;
- veřejné finance lze užít jako nástroje zajištění vysoké zaměstnanosti, rozumné míry stability cenové hladiny a rozumné míry ekonomického růstu s ohledem na vnější rovnováhu ekonomiky, v tomto případě jde o funkci stabilizační.

Fiskální politika má oproti politice monetární značné omezení. Toto omezení se týká její časově náročné implementace. Zatímco centrální banka může měnit úrokové sazby,

kdykoliv to považuje za potřebné, tak v případě politiky fiskální je to zdlouhavý a složitý proces. Vláda se musí na rozpočtu nejdříve shodnout, což znamená řadu jednání. Rozpočet následně musí schválit Parlament, což je také politicky a časově náročné. Teprve poté jsou daná rozpočtová pravidla zaváděna do praxe prostřednictvím opět náročného byrokratického postupu. Na druhou stranu, jak uvádí Baldwin a Wyplosz (2008), tak jednou zavedené fiskální opatření ovlivňuje ekonomiku rychleji (6 až 12 měsíců) než opatření politiky monetární (12 až 24 měsíců).

2.2. Historický vývoj

Klasičtí ekonomové v 18. a 19. století kladli důraz na minimální výši rozpočtu, jeho vyrovnanost a také minimální daňové zatížení. Velká deprese 30. let 20. století avšak dokázala, že sám trh si nepomůže, a tak nastoupila fiskální politika a J.M. Keynes. Světová hospodářská krize 30. let znamenala odmítnutí závěrů neoklasické doktríny. J.M. Keynes sepsal zásadní práci *Obecná teorie zaměstnanosti, úroku a peněz*, jež byla publikována roku 1936. Toto dílo bylo základem pro koncipování intervencionistické hypotézy a k prosazení myšlenky aktivizační hospodářské politiky, tedy především politiky fiskální. Jednoduše jde o ovlivňování agregátní poptávky, produktu a zaměstnanosti za pomoci nástrojů státního rozpočtu, v souvislosti s tím, v jaké fázi hospodářského cyklu se ekonomika nachází.

Právě keynesiánští ekonomové přikládají fiskální politice největší význam, a to především její úloze při ovlivňování hospodářského cyklu a celkové produktivity dané ekonomiky. Zastávají názor, že jak ceny, tak i mzdy nejsou pružné, a tím pádem není možná samoregulace trhu. Keynesiánský přístup k fiskální politice je přístup stabilizační. Tímto způsobem zaměřená fiskální politika vrcholila v Evropě až do 70. let 20. století.

Proti keynesiánským ekonomům stojí ekonomové monetarističtí, kteří upozorňují na destabilizující vlivy státních intervencí. Stabilizační fiskální zásahy monetaristé považují za kontraproduktivní v souvislosti s vytěsněním soukromých výdajů vládními výdaji. Preferují vyrovnanost rozpočtu a využívání automatických stabilizátorů před diskrečními nástroji. Upozorňují především na značná časová zpoždění, jež jsou dána dobou od schválení opatření až po jeho skutečné přijetí v praxi. Monetaristické názory převládaly mezi 70. a 80. lety 20. století v reakci na ekonomickou krizi způsobenou ropnými šoky.

Od 90. let 20. století fiskální politika znovu vystupuje do popředí zájmu, a to právě v souvislosti s Evropskou měnovou unií (EMU). V souvislosti se vstupem země do měnové unie daná země ztrácí jeden ze dvou makroekonomických nástrojů, měnovou politiku. Ovšem

druhý makroekonomický nástroj, politika fiskální, zůstává v její kompetenci. Dle ekonomického IS-LM modelu se měnová a fiskální politika téměř mohou jako nástroje pro stabilizaci fluktuací v produkci a zaměstnanosti substituovat, jak zmiňuje Baldwin a Wyplosz (2008).

Země eurozóny tedy své omezené pravomoci v oblasti měnové politiky, nahrazují rostoucím významem politiky fiskální, v níž omezení nejsou tak rozsáhlá.

2.3. Normativní a pozitivní pojetí

Co se týká českého názvosloví, nejsou pojmy fiskální a rozpočtová politika chápány rozdílně. Naproti tomu v názvosloví anglickém, mají pojmy budgetary a fiscal policy odlišný význam. Toto odlišení vyplývá z převládajícího normativního přístupu, kdy prostřednictvím rozpočtové politiky vláda priorizuje především funkci alokační, popřípadě redistribuční. A politika rozpočtová klade důraz na stabilizační funkci veřejných financí.

2.3.1. Rozpočtová politika

Rozpočtová politika si klade za cíl eliminovat negativní důsledky mikroekonomických a mimoekonomických tržních selhání. Státní rozpočet směřuje veřejné zdroje na produkci veřejných statků, kompenzaci negativních externalit, sociální redistribuci důchodů a další. Přičemž všechny tyto zdroje jsou vynakládány bez snahy ovlivnit makroekonomické reálné proměnné, jako například tempo ekonomického růstu, jak udává Dvořák (2008).

Toto tradiční pojetí rozpočtové politiky zahrnuje pojetí klasické, jež priorizuje alokační funkci veřejných financí, a rovněž pojetí kolektivistické (pojetí německé, welfare state, socialistické), které priorizuje funkci redistribuční. V těchto případech se stát snaží o vyrovnaný rozpočet.

2.3.2. Fiskální politika

Fiskální politika v normativním pojetí si za cíl klade eliminaci negativních důsledků makroekonomických tržních selhání. Prioritní je zde funkce stabilizační, tedy dosahování celkové makroekonomické rovnováhy. Důležitý je předpokládaný vliv na reálné proměnné, jako HDP a nezaměstnanost.

V tomto případě je státní rozpočet nástrojem vládní stabilizační hospodářské politiky. Stát skrze opatření na příjmové a výdajové straně určuje důchodovou situaci ekonomických subjektů, a tím rovněž jejich spotřební a investiční chování a v konečném důsledku samotnou agregátní poptávku.

Vyrovnanost státního rozpočtu zde není prioritním cílem vlády, je pouze jedním z mnoha makroekonomických cílů.

Normativní pojetí tedy rozlišuje mezi rozpočtovým a fiskálním pohledem na veřejné finance skrze cíle, který je daným typem politiky sledován. Naproti tomu pozitivní analýza nerozděluje rozpočtovou a fiskální politiku, protože jejich účinky na reálné proměnné a vyrovnanost rozpočtu nelze oddělit. Dle Dvořáka (2008) i opatření s mikroekonomickým záměrem, jako zmírnění nerovnoměrnosti rozdělení prvotních důchodů, má makroekonomické důsledky (ovlivňuje agregátní poptávku). Stejně tak opatření realizované na příjmové či výdajové straně státního rozpočtu s jednoznačně makroekonomickým záměrem, jako je oživení ekonomiky fiskální expanzí, má vždy i mikroekonomické důsledky v podobě diferencovaného dopadu na důchodovou situaci jednotlivých domácností a firem.

V práci bude využito pozitivního přístupu, to znamená, že nebude rozlišováno mezi rozpočtovou a fiskální politikou. Pojem fiskální politika tak bude používán i v případě, že nebude jen projevem preference stabilizační funkce.

2.4. Typy fiskální politiky

Vláda země může fiskální politiku měnit podle jednotlivých fází hospodářského cyklu. Rozdílná je tedy fiskální politika v konjunktúře a v recesi. Podle dané fáze hospodářského cyklu se odvíjí výběr nástrojů, které má fiskální politika k dispozici, tedy vestavěné stabilizátory a diskreční opatření viz níže. A stejně tak jsou různé i účinky fiskální politiky. Jednoduše lze fiskální politiku rozdělit na tři typy, a to:

- expanzivní politika se snaží o zvýšení produktu a snížení míry nezaměstnanosti, ovšem současně dojde také ke zvýšení inflace, tato politika se zavádí v době ekonomické recese a jejím obvyklým důsledkem právě je deficit státního rozpočtu;
- restriktivní politika je protikladem politiky expanzivní, jejím cílem je snížení inflace i za cenu zpomalení růstu produktu a zvýšení nezaměstnanosti, bývá zaváděna v době, kdy dochází k přehřátí ekonomiky a důsledkem je buď přebytek státního rozpočtu, nebo pokles deficitu státního rozpočtu;
- neutrální politika je politika, při níž se účinky nástrojů stabilizační fiskální politiky kompenzují, jak uvádí Peková (2005).

2.5. Diskreční fiskální politika a vestavěné stabilizátory

Fiskální politika má sklon být proticyklická. Zpomalení ekonomiky znamená, že příjmy domácností jsou nízké, firemní zisky klesají a agregátní poptávka je nízká. To znamená, že klesá objem daně z příjmů, daně ze zisků, DPH, tedy celkově klesají daňové příjmy. Současně dochází k růstu výdajů na podpory v nezaměstnanosti a jiné sociální dávky. To přispívá k tomu, že výdajové zatížení rozpočtu roste a fiskální politika je tedy automaticky expanzivní. Tyto účinky se označují jako vestavěné stabilizátory fiskální politiky. Dle Baldwin a Wyplosze (2008) jednorozměrný pokles ekonomického růstu způsobí zhoršení vyvážení rozpočtu průměrně o 0,5% HDP.

Vestavěné stabilizátory tedy fungují automaticky, oproti tomu jsou zde diskreční opatření fiskální politiky, které vyžadují rozhodnutí o změně daní či vládních výdajů. Právě tato rozhodnutí jsou časově velmi náročná a náročná je i jejich implementace, jak uvádí Izák (2011). Proto jsou v některých zemích ustanoveny speciální fondy, jež mohou být v případě potřeby diskrečního opatření vládou rychle použity.

Z důvodu vestavěných stabilizátorů z rozpočtových údajů není zřejmé, jakou fiskální politiku ve skutečnosti vláda provádí. Ke zlepšení veřejného rozpočtu může dojít ze dvou důvodů. Prvním je omezení veřejných výdajů či zvýšení daní, a druhým důvodem může být vzkvétající ekonomika. Pro odlišení těchto dvou faktorů je vhodné brát v úvahu cyklicky očištěný rozpočet. Cyklicky očištěný rozpočet je procedura založená na konceptu mezery produktu. Baldwin a Wyplosz (2008) uvádí, že mezera produktu je měřítkem proticyklické pozice země. V případě, že procentuální rozdíl skutečného a potenciálního HDP má záporné hodnoty, daná země je pod hranicí svých možností. Cyklicky očištěný rozpočet je tedy odhad, zda by byl rozpočet vyrovnaný, když by mezera produktu byla nulová.

Daný rozdíl mezi skutečným a cyklicky očištěným rozpočtem je způsoben právě vestavěnými stabilizátory. Cyklicky očištěný rozpočet je tedy spolehlivým indikátorem způsobu uplatňování fiskální politiky, protože dokáže oddělit diskreční opatření od efektů vestavěných stabilizátorů.

Pokud jde o využití vestavěných stabilizátorů a diskrečních opatření z pohledu ekonomů dvou hlavních proudů, tak keynesiánci preferují diskreční opatření a monetaristé naopak vestavěné stabilizátory. Monetaristé se staví negativně k diskrečním opatřením ze dvou důvodů. Prvním z nich je, že časté změny daní či vládních výdajů vytvářejí nestabilní prostředí, na které musí firmy a spotřebitelé reagovat, což může vést k nestabilitě celého

hospodářství. Druhým důvodem, který monetaristé uvádí je, že stát může provádět stabilizační politiku jen na základě kvalitních prognóz a vývoji ekonomiky, přičemž uvádí, že není možno vytvořit tyto prognózy na dostatečné úrovni. Naopak keynesiánci vychází z nepružnosti cen na trhu výrobních faktorů. Tedy, že samoregulační schopnosti trhu neodstraňují dostatečně rychle vzniklé poruchy a stát tak na takovéto poruchy musí reagovat účinnými diskrečními opatřeními.

V případě pohledu na vestavěné stabilizátory, tak monetaristé vycházejí z pružnosti cen a rychlé reakce trhu na poruchy. Vestavěné stabilizátory tak urychlují reakci trhu, nemění ovšem podmínky na trhu a nedochází tak k ekonomické nestabilitě. Naopak keynesiánci tvrdí, že vestavěné stabilizátory nemusí být dostatečně účinné, aby na trhu odstranily poruchy bez využití diskrečních opatření. Ovšem keynesiánci i monetaristé se shodují, že vestavěné stabilizátory působí pouze za podmínky cenové stability.

2.6. Rozpočtový deficit a vládní dluh

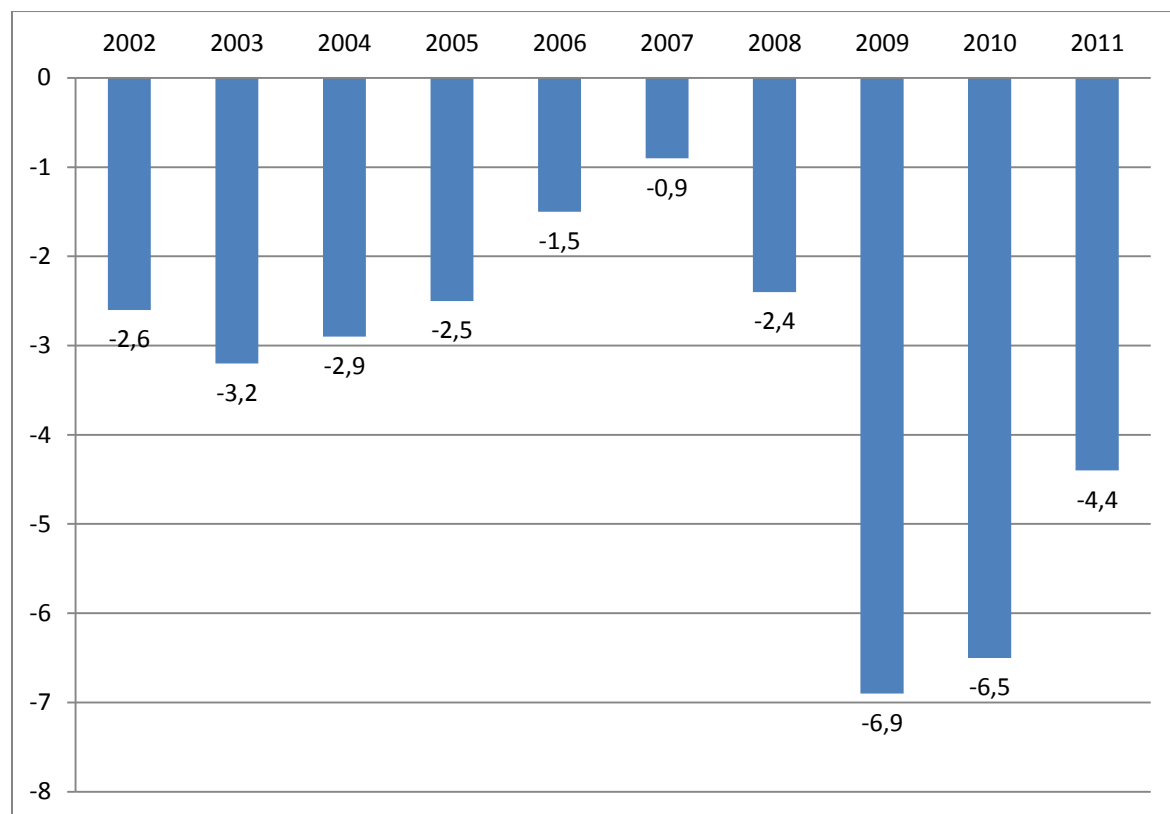
Základním nástrojem fiskální politiky země je státní rozpočet. Je to centralizovaný peněžní fond, který je tvořen, rozdělován a používán ústředními orgány státní správy. Nesoulad mezi reálně získanými veřejnými zdroji a užitými veřejnými prostředky vede k fiskální nerovnováze, jež se v daném roce projeví jako rozpočtový deficit. Z dlouhodobého hlediska pak dochází k růstu veřejného dluhu země. Nárůst fiskální nerovnováhy, která je dána perzistentními rozpočtovými schodky a rostoucím veřejným zadlužením, patří v posledních letech k největším hospodářským problémům EU a nejen jí.

Přesto může být krátkodobá fiskální nerovnováha v určitých obdobích nevyhnutelná. Občasné rozpočtové deficity totiž nemusí vést k závažným hospodářským problémům. Rozpočtový schodek je znatelný, kontrolovatelný parlamentem a taky jej lze přiřadit konkrétní instituci, čili vládě. S veřejným dluhem je to ovšem komplikovanější, protože dlouhodobě není jasné zřejmé, kdo je za jeho vznik zodpovědný. Povětšinou existuje i desítky let a nejsou už známy příčiny jeho vzniku a často ani není zřejmé, jak a kdy bude splacen. Dlouhodobá fiskální nerovnováha vede k růstu veřejného zadlužení, to znamená, že je vážným problémem s makroekonomickými i rozpočtovými důsledky.

Rozpočtový deficit je v historickém srovnání s veřejným dluhem poměrně novým problémem. Konkrétně se objevil až v 19. století, nejdříve výjimečně v období válek, výrazných hospodářských poklesů a podobně. Avšak od 70. let 20. století se postupně rozpočtový deficit stává trvalým rysem veřejných financí. Dle Dvořáka (2008) mělo deficit

v roce 1960 jen šest zemí OECD, v roce 1980 pouze dvě země deficit neměly. Dle Eurostatu (2012a) za rok 2011 jen tři země Evropské unie dosahovaly rozpočtového přebytku, průměrný deficit činil 4,4 % HDP. Vývoj rozpočtového deficitu za posledních 10 let znázorňuje následující Graf 2.1.

Graf 2.1 Rozpočtový deficit EU-27 (% HDP)



Zdroj: Eurostat (2012), vlastní zpracování.

Co se týká veřejného dluhu, tak ten je historicky značně starší. Stát si půjčoval od svých občanů již v antice. Kořeny mnohých veřejných dluhů v Evropě jsou dány historií, přičemž například již při založení Bank of England v roce 1694, banka půjčila svůj upsaný akciový kapitál ve výši přesahující milion liber vládě na 8 % úrok. Veřejný dluh ve Spojeném království existuje již více než 300 let.

Vývojově ovšem došlo k zásadní změně. V historii byly vytvářeny veřejné dluhy v souvislosti s válečnými konflikty či recesemi. Ovšem novým rysem poválečného makroekonomického vývoje v mnoha zemích je, že veřejný dluh většinou roste i v mírových obdobích konjunktury.

2.7. Rozpočtový deficit

Rozpočtový deficit je jednoduše nesoulad mezi rozpočtovými příjmy a výdaji v rámci rozpočtového roku, evidovanými na hotovostní bázi. Pokud objem veřejných příjmů převyšuje objem veřejných výdajů v daném období, pak vzniká rozpočtový přebytek. V opačném a mnohem častějším případě dochází k tomu, že veřejné výdaje převyšují veřejné příjmy a dochází tak k rozpočtovému deficitu.

Jak uvádí Dvořák (2008) existují tři základní omezení, jež snižují vypovídací schopnost rozpočtového deficitu v ekonomických analýzách, a to:

- jeho konvenční pojetí ve smyslu definice Mezinárodního měnového fondu (MMF), vyjadřuje pouze tokový pohled na veřejné finance, to znamená, že nepokrývá změnu hodnoty veličin stavových (státních aktiv a pasiv);
- rovněž finanční toky nejsou zachyceny úplně, a to v souvislosti s tím, že existují i mimorozpočtové vládní finanční operace;
- deficit posuzuje pouze vztah mezi příjmy a výdaji rozpočtu, jež jsou evidovány pouze na hotovostní bázi, to znamená, že nepokrývá vzniklé pohledávky a závazky.

Shrnutím lze tedy konstatovat, že konvenční rozpočtový deficit zachycuje pouze vybrané tokové finanční operace státu, které jsou realizované na hotovostní bázi. Další nejasnost rozpočtového deficitu je složitá mezinárodní komparace. Jednotlivé vlády využívají takovýchto nejasností, aby uměle zlepšily situaci ve vládním finančním hospodaření. Jako příklad lze uvést Řecko, které z důvodů splnění kritéria pro přijetí eura vykázalo za rok 2000 deficit 2 % HDP, ale skutečné saldo bylo 4,1 % HDP, jak uvádí Euroskop (2012a).

2.7.1. Metodika sestavování rozpočtového deficitu v Evropské unii

Země Evropské unie uplatňují dvě různé metodiky vykazování rozpočtového deficitu. První metodika byla vytvořena Mezinárodním měnovým fondem, jde o metodiku vládní finanční statistiky (GFS 1986). Je založena na bázi peněžních toků, to znamená, že veškeré operace daného roku jsou sledovány na hotovostním principu a řazeny do období, ve kterém je příjmová či výdajová operace realizována. Tuto metodiku využívá i Ministerstvo financí České republiky (2005).

Druhou metodikou je metodika ESA 95 (European System of National and Regional Accounts) pracuje s daty na akruálním principu. To znamená, že jsou sledovány nejen peněžní příjmy a výdaje, ale také pohledávky a závazky. Důvodem je eliminace opožděných dopadů

fiskálních rozhodnutí, jež se mohou projevit až několik rozpočtových období později a zatížit tak rozpočet v roce, v němž vláda, která opatření přijala, již neexistuje. U metodiky ESA 95 proto neexistuje přímá vazba na statistiky příjmů, výdajů a deficitu uváděnou v rozpočtových dokumentech. Metodologie národních účtů je relevantní pro výpočet Maastrichtských kritérií. Tvůrcem této metodologie je Evropský statistický úřad (Eurostat), který ji průběžně upravuje, a také v praxi kontroluje její implementaci v jednotlivých zemích. Za dodržování je vždy zodpovědný statistický úřad dané země, v České republice je to tedy Český statistický úřad.

2.7.2. Pasivní deficit

Lze také rozlišovat mezi aktivním a pasivním rozpočtovým deficitem. Příčinou pasivního (cyklického) rozpočtového deficitu může být jakýkoliv exogenní, čili na vládním rozhodnutí nezávislý vliv, který způsobí pokles veřejných příjmů nebo růst veřejných výdajů. Nejběžnější příčinou vzniku veřejného deficitu je hospodářský pokles, jenž sníží daňový výnos a současně zvýší veřejné výdaje. Dále to může být nákladový šok, jenž zasáhne podniky a instituce vlastněné či financované samotným státem. A v neposlední řadě jsou to také mimořádné události způsobené válečným konfliktem či přírodní katastrofou, které zapříčiní mimořádné vládní výdaje. Žádná z uvedených příčin nepůsobí permanentně, jde o cyklický nebo náhodný charakter.

Ovšem v souvislosti s praxí je třeba uvést, že rozpočtové deficity permanentní jsou. To znamená, že základní příčinou pasivní složky vykazovaných rozpočtových deficitů v Evropě je růst úroků z veřejného dluhu. Tento faktor má vlastní setrvačnost i dynamiku, tedy je nezávislý na vládním rozhodnutí daného období. Vlády mají snahu odlišit tento vliv při hodnocení jejich fiskální politiky, proto využívají termín primární deficit. Primární deficit nezahrnuje úroky z veřejného dluhu, je tedy vždy menší než deficit skutečný.

2.7.3. Aktivní deficit

Za příčinu vzniku aktivního (strukturálního) rozpočtového deficitu je považováno takové aktivní vládní rozhodnutí, jež vede k růstu veřejných výdajů nebo poklesu veřejných příjmů, popřípadě k oběma jevům. Pro takováto opatření mohou být rozumné ekonomické důvody, jako snaha o rozložení důsledků výdajového šoku skrze například prudké zvýšení cen surovin, do více let za účelem zabránění prudkého zvýšení daní. Dalším příkladem může být rozložení daňové zátěže v souvislosti s budováním nákladných veřejných projektů na více generací. Anebo také samotná expanzivní fiskální politika, kdy zvýšení veřejných výdajů popřípadě snížení daní, má vést k oživení ekonomiky.

Na druhé straně ale vládní rozhodnutí zvyšovat veřejné výdaje či snižovat daně, které znamená vznik aktivního rozpočtového deficitu, má často příčiny populistické.

Rozpočtové deficity mohou způsobovat crowding-out effect s nepříznivým vlivem na soukromou investiční aktivitu. Může tak dojít k poklesu celkových výdajů do nových technologií k podpoře strukturálních změn v mnoha ekonomických oborech. Jak uvádí Němcová (2010) tak rozpočtový deficit může omezovat modernizační aktivity.

Rozpočtový deficit může vytlačit sazby úrokových měr. Co se týká eurozóny, pak jakmile země sdílí jedinou měnu, sdílí rovněž úrokové míry. Deficit jedné země může způsobit růst úrokových měr v celé eurozóně.

2.7.4. Doložka no-bailout

Doložka o neposkytnutí pomoci (no-bailout clause) v Evropské unii byla začleněna do Maastrichtské smlouvy. Doložka přímo zakazovala přímou podporu zemí, které se dostanou vlastní nedisciplinovanou rozpočtovou politikou do obtíží.

K prolomení no-bailout doložky došlo, když se do vážných finančních potíží dostalo Řecko. První známky napětí se objevily na podzim 2009, kdy bylo prokázáno, že Řecko falšovalo ekonomické statistiky ve svůj prospěch. Situace se dále vyhrotila na začátku roku 2010, kdy řecké náklady na splácení dluhů začaly neúnosně narůstat. V květnu 2010 Řecko sjednalo s Evropskou unií a Mezinárodním měnovým fondem půjčku ve výši 110 miliard EUR a doložka o neposkytnutí pomoci byla poprvé prolomena, jak uvedl Euroskop (2012b).

Krátce po schválení pomoci Řecku eurozóna ustanovila dočasný záchranný mechanismus. Měl znamenat spíše jasnou zprávu investorům, že eurozóna nenechá žádný členský stát padnout. Řecko poté bylo následováno Irskem, Portugalskem, Kyprem a Španělskem. Ovšem nyní se dá hovořit o trvalém prolomení této doložky v souvislosti s Evropským stabilizačním mechanismem, jak bude popsáno v následujících kapitolách.

2.7.5. Důsledky deficitu

Je zřejmé, že rozpočtové deficity znamenají pro danou ekonomiku jisté důsledky. Dle Dvořáka (2008) lze rozlišovat dvě základní skupiny takovýchto důsledků, a to:

- důsledky rozpočtové (finanční);
- důsledky fiskální (makroekonomické).

Co se týká finančních důsledků, ty jsou v krátkém období pozitivní, ovšem v období dlouhém jsou negativní. Krátkodobě tato výhoda spočívá v eliminaci negativních důsledků šokové změny a také jsou to efektivní veřejné investice, přičemž míra výnosu dané investice je vyšší než úroková míra z dluhu. Důležité je, že jde o vlivy dočasné, čili i dočasný deficit. Dočasný deficit nepůsobí výraznější reálné ani budoucí rozpočtové komplikace.

Pokud jde o důsledky makroekonomické, tak jde o jednu z nejspornějších oblastí fiskální makroekonomie. Zatímco neoklasici hodnotí makroekonomické důsledky veřejného deficitu negativně a odmítají jej, tak keynesiánci tyto důsledky deficitu hodnotí pozitivně a v jistých případech deficit doporučují. Neoklasický i keynesiánský názor se pouze shoduje na tom, že veřejný deficit má vážné makroekonomické důsledky. Ještě ale existuje názor třetí, neoricardiánský, který tvrdí, že rozpočtový deficit žádné makroekonomické důsledky nemá.

Tyto naprosto odlišné teoretické názory přežívají vedle sebe velmi dlouho bez toho, aby byl některý z nich definitivně empiricky potvrzen či vyvrácen. Sice existuje řada studií, které uvedené názory potvrzují či vyvracejí, ale mezi sebou navzájem si odporují. Jedním z možných vysvětlení těchto rozporů je rozdílná typologie rozpočtových deficitů.

2.7.6. Typologie rozpočtových deficitů

Dvořák (2008) uvádí, že rozpočtový deficit má rozdílné makroekonomické důsledky v závislosti na způsobu svého vzniku a krytí. Pokud jde o deficit podle způsobu vzniku, jsou rozlišovány dva druhy:

- typ, kdy rozpočtový deficit vzniká zvýšením rozpočtových výdajů;
- typ, kdy rozpočtový deficit vzniká snížením daní při konstantních výdajích.

Rozdíl mezi nimi je takový, že v souvislosti s odlišnou hodnotou fiskálních multiplikátorů mají jednotlivé typy deficitů také odlišný makroekonomický důsledek.

2.7.7. Krytí deficitů

Samozřejmě je třeba vzniklý rozpočtový deficit finančně pokrýt. V případě rozpočtového deficitu podle způsobu krytí je možno deficit promítnout do:

- dluhového krytí;
- peněžního krytí;
- krytí z výnosu prodeje aktiv.

Při využití dluhového financování jednotlivci a firmy nakupují státní cenné papíry a získané prostředky jsou použity k financování rozpočtových výdajů. Toto financování se projeví nárůstem domácího veřejného dluhu země.

Při financování deficitu prostřednictvím peněžního krytí je využito úvěru od centrální banky. Centrální banky mohou poskytnout vládě úvěr či nakoupit státní dluhopisy. Hovoří se tak o monetizaci dluhu. Oproti dluhovému financování zde nevzniká úroková zátěž, ale je zvyšována peněžní báze a prostřednictvím dalších multiplikací dochází k inflačním tlakům. Ve všech členských státech eurozóny tak platí zákaz přímo financovat rozpočtové schodky.

Při financování rozpočtového deficitu výnosem z prodeje aktiv je vniklý deficit kompenzován příjmy z prodeje hmotných aktiv.

Z typologie rozpočtového deficitu vyplývá, že makroekonomické důsledky nemá sám rozpočtový deficit, ale operace, které vedly k jeho vzniku a operace použité při jeho krytí.

2.8. Veřejný dluh

Veřejný dluh je jednoduše pohledávka vůči současné i budoucí daňové povinnosti obyvatelstva dané země. Existuje mnoho definic veřejného dluhu. P. A. Samuelson a W. D. Nordhaus (1995) jej definovali jako úhrn vládních závazků ve formě obligací a krátkodobých půjček.

Peková (2005) uvádí, že veřejný dluh je souhrn závazků:

- státu;
- územních samosprávních celků;
- mimorozpočtových fondů v rozpočtové soustavě;
- veřejnoprávních institucí zřizovaných státem a územní samosprávou;
- veřejných podniků.

Často při definování veřejného dluhu bývá uváděno, že důvodem vzniku státního zadlužení jsou deficity státního rozpočtu. Dle takovýchto definic je veřejný dluh tvořen sumou minulých rozpočtových deficitů. Ale ve skutečnosti existují i mimorozpočtové příčiny vzniku veřejného dluhu. Dluh může vzniknout například vládním převzetím finančních závazků jiných ekonomických subjektů. Tento postup byl široce uplatněn během české transformace a během něj došlo k nárůstu veřejného dluhu, který unikl parlamentní kontrole. Důsledkem je tedy, že veřejný dluh je větší než suma všech rozpočtových deficitů.

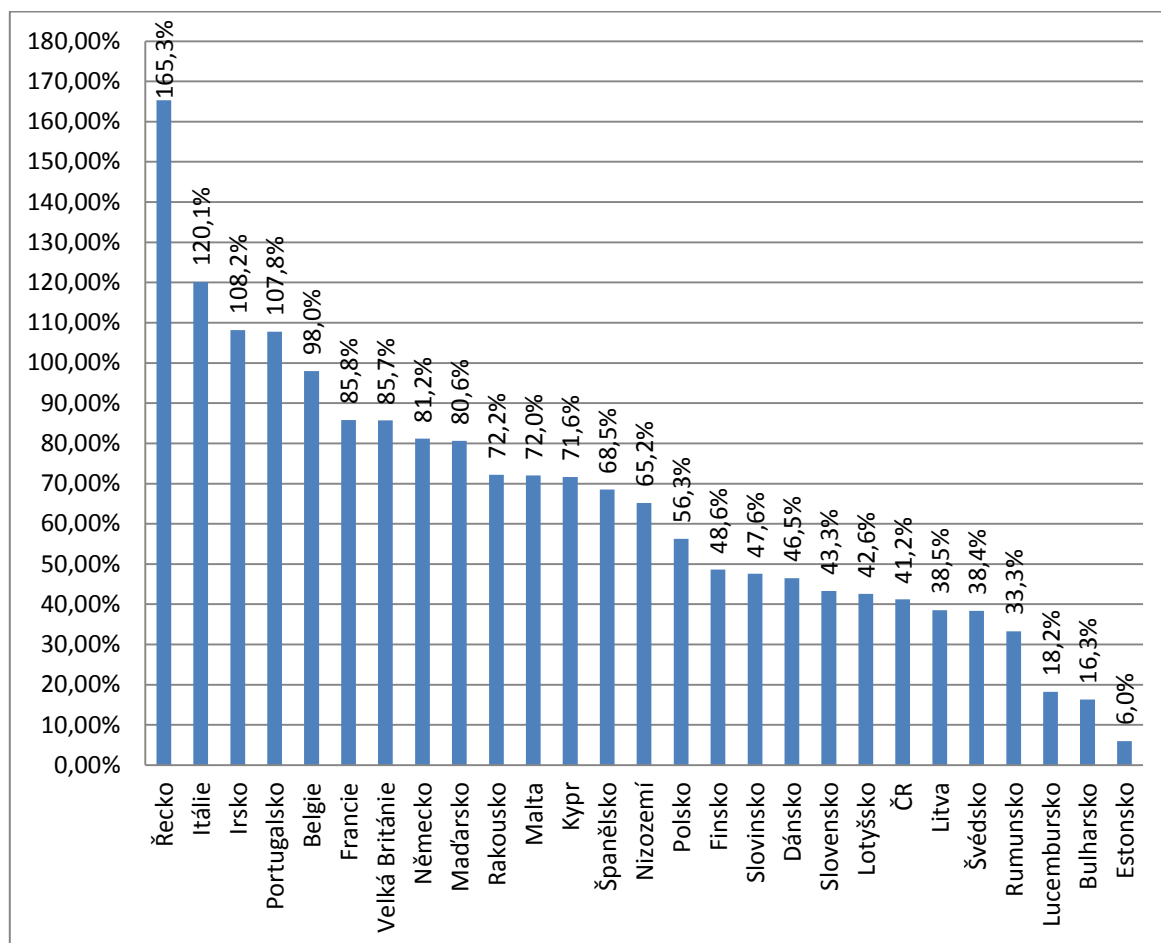
Jak již bylo uvedeno výše, existují také jisté alternativy dluhového krytí rozpočtového deficitu. To znamená, že deficit může být kryt prodejem státních aktiv či monetizován. Z toho plyne, že každý deficit nemusí být kryt dluhově. Důsledkem tedy je, že veřejný dluh je menší než suma všech rozpočtových deficitů.

Také je důležité uvést, že veřejný dluh je veličina stavová. Jeho reálná hodnota se nemění pouze v důsledku rozpočtového deficitu, ale značný význam mají i ostatní faktory, které reálnou hodnotu veřejného dluhu ovlivňují. Důležitý je vliv inflace, která zapříčiňuje snižování reálné hodnoty veřejného dluhu. Stejně tak jsou důležité kurzové vlivy v případě zahraničního veřejného dluhu. V případě denominace státních dluhopisů v zahraniční měně zvyšuje deprecie domácí měny reálnou hodnotu veřejného dluhu. Apresiasi naopak reálnou hodnotu veřejného dluhu snižuje. Vliv má také případný růst úrokových sazeb, jenž zvyšuje náklady dluhové služby.

V souvislosti s výše uvedenými vlivy se tedy přírůstek veřejného dluhu za daný rozpočtový rok zpravidla nerovná rozpočtovému deficitu. Lze tak veřejný dluh definovat jako suma pohledávek ostatních ekonomických subjektů vůči státu, bez ohledu na to, jestli vznikly rozpočtovým deficitem případně jinou cestou.

Následující Graf 2.2 znázorňuje veřejné zadlužení v Evropské unii dle Eurostatu (2012). Poslední dostupné údaje jsou za rok 2011.

Graf 2.2 Hrubý veřejný dluh v EU 2011 (% HDP)



Zdroj: Eurostat (2012), vlastní zpracování.

Země Evropské unie jsou řazeny dle výše dluhu poměrem k hrubému domácímu produktu dané země. Graf 2.2 dokazuje, že jednoznačně nejhorší situace je v Řecku s více než 165 % veřejného dluhu na HDP. Naopak nejlepší situace je v Estonsku, kde v roce 2011 byl jen 6 % veřejný dluh poměrem k HDP. Problémem je, že ve většině členských zemí EU veřejný dluh neustále narůstá, proto je zde skutečně nutná fiskální konsolidace.

2.8.1. Čistý a hrubý dluh

Je také důležité rozlišovat mezi čistým a hrubým dluhem. Hrubý dluh představuje celkovou sumu závazků státu bez ohledu na sumu jeho pohledávek. Naproti tomu čistý dluh snižuje sumu závazků státu o sumu jeho pohledávek. Čistý dluh tedy jednoznačně lépe vyjadřuje komplexní finanční pozici státu. Tato praxe je ale značně komplikovaná v otázce, která vládní aktiva je možno od hrubého dluhu odčítat a také jak je oceňovat. Jednoznačně tak převažuje v mezinárodních statistikách vykazování hrubého veřejného dluhu.

Pokud jde o české zahraniční pohledávky, tak pocházejí často z předtransformačního období. To znamená, že tyto půjčky byly povětšinou politicky motivovány a dnes už jsou nedobytné. Ovšem v porovnání s veřejným dluhem je jejich suma poměrně nízká, dle Ministerstva financí ČR (2012a) to bylo k 31.12.2011 asi 22,35 mld. Kč, což v porovnání s 1 499,4 mld. Kč, co by hrubým vládním dluhem, je zanedbatelná suma.

2.8.2. Měření veřejného dluhu

Hrubý veřejný dluh bývá častěji vyjadřován v nominální hodnotě v poměru k hrubému domácímu produktu v tržních cenách. Tento poměr by již dle Maastrichtských konvergenčních kritérií neměl v EU překročit 60 % HDP. Hrubý veřejný dluh je možno vyjadřovat také v absolutním vyjádření. Vývoj absolutního dluhu v členských zemích rychle roste, současně také roste velikost ekonomiky vyjádřena jako HDP. Právě z toho důvodu bývá upřednostňována metodika měření podílu veřejného dluhu k HDP. Dle Dvořáka (2008) bývá tento ukazatel označován jako relativní váha veřejného dluhu. Následující Tab. 2.1 na příkladu České republiky jasně dokazuje, že i když se relativní váha veřejného dluhu v dané zemi nemění, neznamená to, že jeho objem neroste.

Tab. 2.1 Vývoj absolutní hodnoty hrubého veřejného dluhu v ČR

	1995	2000	2005	2008	2009	2010	2011
Veřejný dluh v mld. Kč	154,4	289,3	691,2	999,8	1 178,20	1 344,10	1 499,40
Veřejný dluh v poměru k HDP	14.0	17,8	28.4	28.7	34.2	37.8	40.8

Zdroj: Ministerstvo financí ČR (2012a), vlastní zpracování.

Dle Tab. 2.1 lze pozorovat, že mezi lety 2005 až 2008 došlo jen k nepatrnému nárůstu veřejného dluhu v poměru k HDP (0,3 % HDP). Avšak v absolutním vyjádření veřejný dluh mezi těmito lety narostl o více než 300 mld. Kč.

2.8.3. Důsledky veřejného dluhu

Vzájemný vztah mezi rozpočtovým deficitem a veřejným dluhem není pouze jednosměrný, jak by se mohlo zdát. Rozpočtový deficit jednoznačně přispívá k růstu veřejného dluhu, na stranu druhou také veřejný dluh komplikuje budoucí rozpočtovou situaci v souvislosti se splácením dluhu ze státního rozpočtu. Dochází tak ke zpětnému propojení rozpočtového a dluhového problému. Vysoký státní dluh je totiž třeba splácet včetně jeho úroků z rozpočtu, dochází tak k perzistenci budoucích rozpočtových deficitů a to vyvolává nutnost dalšího dluhového financování. Tím vzniká začarovaný kruh, protože rozpočtový deficit vede k dalšímu nárůstu veřejného dluhu, a tedy i úroků z něj. Takto poté neustále roste

podíl veřejného dluhu k HDP a také podíl úroků z veřejného dluhu ve vládních rozpočtových výdajích.

Z následující Tab. 2.2 jednoznačně vyplývá, že ve světě panuje trend permanentního zvyšování veřejného zadlužení. Tabulka obsahuje vybrané země spolu s počtem let, ve kterých byl nominální dluh vlády snížen nebo zvýšen. V žádné z dvaceti sledovaných zemí nedochází k dlouhodobému snižování veřejného dluhu.

Tab. 2.2 Zvýšení a snížení veřejného dluhu ve vybraných zemích

Země	Období	Počet let, ve kterých byl nominální dluh vlády snížen, zvýšen	
		Dluh snížen	Dluh zvýšen
Austrálie	1981-2009	13	16
ČR	1994-2009	2	14
Dánsko	1982-2009	10	19
Francie	1994-2009	0	17
Irsko	1981-2009	5	24
Itálie	1981-2009	0	29
Japonsko	1981-2009	1	28
Kanada	1982-2009	8	20
Korea	1981-2009	0	29
Německo	1981-2009	0	29
Nizozemí	1981-2009	4	25
Norsko	1983-2009	11	16
Polsko	1993-2009	0	17
Portugalsko	1981-2009	0	29
Rakousko	1981-2009	0	29
Řecko	1994-2009	0	16
Slovensko	1994-2009	2	14
Švýcarsko	1987-2009	7	16
Turecko	1986-2009	1	23
USA	1981-2009	4	25
Celkem		68	435

Zdroj: Tomšík (2011), vlastní zpracování.

Nadměrný růst veřejného dluhu však nepříznivě působí na celkovou makroekonomickou situaci konkrétní země. Rostoucí vládní poptávky po úvěrech mohou zapříčinit zvýšení úrokové míry. Dvořák (2008) udává, že dle studií zvýšení relativní váhy Federálního veřejného dluhu USA o 1 % HDP vyvolá zvýšení reálné dlouhodobé úrokové míry o dva až tři procentní body. V menších a otevřených ekonomikách je takový efekt menší.

Veřejný dluh zde není hlavním faktorem, jež ovlivňuje úrokovou míru. Působí na ni především inflace a vývoj světové úrokové míry.

Veřejný dluh má vliv také na investiční pozici země v případě, že jde o dluh zahraniční, tedy držitelé vládních obligací jsou nerezidenti. Nákup vládních obligací zahraničními subjekty na jedné straně znamená okamžitý příliv kapitálu. Ovšem z hlediska dlouhodobějšího dochází k odlivu peněz ze země prostřednictvím úroků. V tomto ohledu nepanuje shoda mezi ekonomy, někteří zahraniční veřejný dluh v souvislosti s vlivem na čistou majetkovou pozici země preferují. Jiní jej zavrhuje kvůli vyplaceným úrokům.

Často bývá veřejný dluh považován za příčinu finančních krizí. Nicméně nelze určit nějaký podíl státního dluhu k HDP, kdy toto riziko vzniká. Dvořák (2008) uvádí, že analýzy ukázaly, že ve více než polovině sledovaných případů byl podíl veřejného dluhu v zemi rok před krizí nižší, než je maastrichtské kritérium (60%). Naproti tomu jsou země, jako Indie či Malajsie, v nichž i přes vysoký poměr veřejného dluhu k HDP k dluhové krizi nedošlo. Bylo prokázáno, že rizikovým faktorem vzniku krize není jen samotná výše veřejného dluhu, ale hlavně míra jeho externalizace, tedy podíl nerezidentů mezi držitelé vládních obligací. Například pokud jde o Českou republiku tak jen asi 30 % českých státních dluhopisů je drženo nerezidenty, jak uvádí Ministerstvo financí (2012a).

2.8.4. Hodnocení závazků zemí EU

Jednotlivé země jsou hodnoceny ratingovými agenturami z hlediska schopnosti dostát svým závazkům. Tab. 2.3 ukazuje ratingové hodnocení závazků zemí Evropské unie v roce 2012 třemi nejvýznamnějšími ratingovými agenturami.

Tab. 2.3 Ratingové hodnocení závazků zemí EU v roce 2012

	Fitch Ratings	Moody's	Standard & poor's rating
AAA/Aaa	Dánsko, Finsko, Francie, Lucembursko, Německo, Nizozemí, Rakousko, Švédsko, Velká Británie	Dánsko, Finsko, Lucembursko, Německo, Nizozemí, Rakousko, Švédsko, Velká Británie	Dánsko, Finsko, Lucembursko, Německo, Nizozemí, Švédsko, Velká Británie
AA+/Aa1		Francie	Francie, Rakousko
AA/Aa2	Belgie		Belgie, ČR
AA-/Aa3	ČR	Belgie	Estonsko
A+/A1	Slovensko, Estonsko, Malta	ČR, Estonsko	
A/A2	Polsko	Polsko, Slovensko	Polsko, Slovinsko, Slovensko
A-/A3	Slovinsko, Itálie	Malta	Malta
BBB+/Baa1	Irsko, Litva, Lotyšsko	Litva	Irsko, Itálie
BBB/Baa2	Bulharsko, Rumunsko, Španělsko	Bulharsko, Slovinsko, Itálie	Bulharsko, Litva, Lotyšsko
BBB-/Baa3	Maďarsko	Lotyšsko, Rumunsko, Španělsko	Španělsko
BB+/Ba1	Portugalsko	Maďarsko, Irsko	Rumunsko
BB/Ba2			Maďarsko, Portugalsko
BB-/Ba3	Kypr	Portugalsko	
B+/B1			
B/B2			Kypr
B-/B3		Kypr	
CCC+/Caa1			
CCC/Caa2	Řecko		Řecko
CCC-/Caa3			
CC/Ca			
C		Řecko	
D			

Zdroj: Ministerstvo financí ČR (2012b), vlastní zpracování.

Mezi nejlépe hodnocené země patří dle všech tří nejvýznamnějších agentur Dánsko, Finsko, Švédsko, Lucembursko, Nizozemí, Německo a Velká Británie, jak plyne z Tab. 2.3. Pokud jde o Českou republiku, tak v této oblasti zaujímá velmi dobrou pozici. ČR má srovnatelnou úroveň ratingu s Belgií, přičemž dosahuje nejvyššího ratingového ohodnocení ze všech zemí Střední a Východní Evropy. V tabulce jsou tučně zvýrazněny země s negativním výhledem pro domácí dlouhodobé závazky.

2.9. Problémy fiskální politiky

V úvodu kapitoly byl definován cíl fiskální politiky jako dosažení makroekonomické stability v podobě nízké míry nezaměstnanosti, stabilního tempa růstu a stabilní cenové

hladiny. Ale jak již bylo několikrát naznačeno, fiskální politika může způsobovat vážné problémy, které komplikují dosažení makroekonomické stability. Tyto hlavní problémy jsou dva, a to vytěšňovací efekt a časová zpoždění. Pokud jde o vytěšňovací efekt, tak je nejčastěji zmiňovanou komplikací. Při provádění expanzivní politiky v podobě zvýšení vládních výdajů dochází k růstu produktu. To způsobí, že roste také poptávka po penězích, ta zase povede k růstu úrokové míry. Vysoká úroková míra takto zvyšuje náklady investic soukromých subjektů. Soukromé subjekty tak své investice omezí. Dochází tak k vytěsnění soukromých investičních výdajů vládními výdaji.

Problém časového zpoždění byl již zmiňován výše, je spojen s časovou náročností schválení daného opatření a jeho implementací. Často tak dochází k tomu, že než se dané opatření skutečně zrealizuje, důvody jeho vzniku už neplatí.

2.9.1. Omezení fiskální politiky

Fiskální politika je značně omezena ve své stabilizační funkci, kdy je kromě velikosti příjmů a výdajů rozpočtu ovlivněna celou řadou faktorů. Některé tyto faktory zmiňuje Kliková (2011):

- rozsah mandatorních a quasi mandatorní výdajů;
- náklady na dluhovou službu;
- maastrichtská konvergenční kritéria pro fiskální oblast;
- Pakt stability a růstu;
- demografický vývoj.

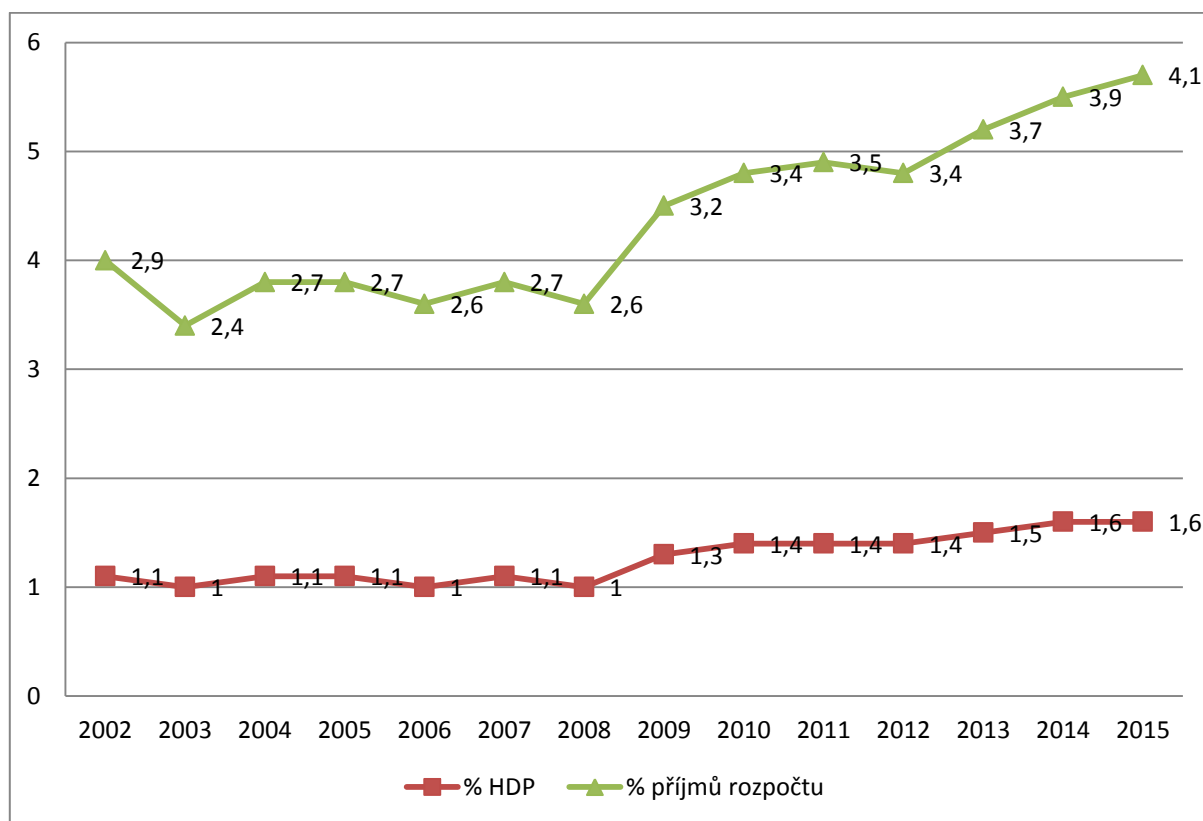
Mandatorní výdaje tvoří největší podíl na výdajích státního rozpočtu. Mandatorní výdaje jsou vlastně ze zákona povinné výdaje státního rozpočtu, mezi které patří sociální transfery, příspěvky na stavební či penzijní spoření, náklady spojené s dluhovou službou, podpora hypotečního úvěrování, odvody do společného rozpočtu Evropské unie. Patří sem také quasi mandatorní výdaje, kam patří mzdy pracovníků veřejného sektoru. Dle Vlády ČR (2012) podíl mandatorních a quasi mandatorních výdajů ve státním rozpočtu ČR dosahuje zhruba 80 % příjmů rozpočtu. Mandatorní výdaje znamenají pro státní rozpočet velkou zátěž. Negativním důsledkem těchto výdajů je vytěšňovací efekt, přičemž by mohly být hrazeny produktivnější veřejné výdaje. Tímto dochází k zúžení prostoru pro aktivní fiskální politiku.

Obsluha státního dluhu je také značně náročná na finanční prostředky. Ke splácení dluhu je třeba přebytkový rozpočet a rovněž dlouhodobé plánování. Ovšem v současně se

jedná ve většině zemí EU o nevyřešený problém, který vlády řeší emisí dalších státních dluhopisů a z jejich příjmů je hrazena nesplacená část dluhu, což vede dle Pekové (2005) k rolování dluhu. Náklady na dluhovou službu jsou tvořeny například vypracováním strategií financování státního dluhu, ročních bilancí potřeb a zdrojů financování státního dluhu splatného v daném roce, uzavírání úvěrových smluv za stát, vydávání státních cenných papírů, splácení jistiny a úroků ze státních cenných papírů a další.

Úrokové výdaje dluhu představují finanční částku, kterou stát platí držitelům emitovaných cenných papírů na pokrytí dluhu jako roční úrok. Následující Graf 2.3 ukazuje situaci České republiky ohledně úrokových výdajů dluhu České republiky.

Graf 2.3 Úrokové výdaje dluhu vládního sektoru 2002 - 2005



Zdroj: Ministerstvo financí ČR (2012b), vlastní zpracování.

Graf 2.3 ukazuje, že úrokové výdaje stále porostou jak v poměru k příjmům českého státního rozpočtu, tak k HDP České republiky. Úrokové výdaje tak budou mít dle Ministerstva financí ČR (2012b) v roce 2015 významnější roli ve změně dluhu než samotné primární saldo vládního sektoru.

Jako další omezení fiskální politiky bývá uváděn demografický vývoj, který představuje silnou hrozbu pro udržitelnost celkových veřejných financí. V blízké budoucnosti se počítá s nárůstem počtu osob v důchodovém věku, což způsobí další růst mandatorních výdajů a může vést k budoucí nestabilitě. Proto je nezbytná celková reforma veřejných financí v oblasti důchodového systému, nejen zvyšování věkové hranice pro odchod do důchodu.

Omezení skrze maastrichtská konvergenční kritéria a Pakt stability a růstu budou objasněna v následující kapitole.

2.10. Společný rozpočet EU

Jak již bylo uvedeno výše, tak základním nástrojem fiskální politiky je státní rozpočet. Kliková a Kotlán (2003) definují státní rozpočet jako centralizovaný peněžní fond, který vytváří, rozděluje a používají ústřední orgány státní správy. Příjmovou stranou státního rozpočtu jsou zaplacené daně, cla, poplatky, příjmy z prodeje státního majetku atd. Výdajovou stranu rozpočtu tvoří poskytování veřejných statků, transfery, výdaje na nákup zboží a služeb atp. Naproti tomu příjmy a výdaje společného rozpočtu EU mají naprosto odlišnou strukturu od rozpočtů jednotlivých členských států, či od rozpočtů federálních. Evropský rozpočet připomíná spíše obsáhle zaměřený fond než skutečný rozpočet federalizujícího hospodářského útvaru, jak uvádí Burgi a Pribišová (2011). Rovněž výdaje evropského rozpočtu jsou zcela odlišné od rozpočtů národních, kde jednoznačně dominují mandatorní výdaje.

Velikost rozpočtu Evropské unie se vyjadřuje jako podíl na HND. Již od roku 2002 je jeho velikost omezena maximální hranicí 1,24 % HND. V porovnání s federálním rozpočtem USA, který dosahoval dle Königa (2009) mezi lety 1951 až 2006 podílu od 14 do 24 % HDP, je jeho velikost skutečně malá. Oproti federálnímu rozpočtu v tom evropském naprosto chybí největší položka, a to výdaje na sociální politiku. Evropská unie tak většinou jen doplňuje aktivity jejích členských zemí. Evropský rozpočet jednoznačně není konstruován jako federální, neodpovídá tomu ani jeho výdajová ani příjmová strana. Společný evropský rozpočet je z valné většiny financován příspěvkovými příjmy jako podíl z HND a podíl na vybrané dani z přidané hodnoty. Skutečné daňové příjmy rozpočtu EU chybí. Výjimku tvoří pouze cla a zemědělské dávky vybírané na vnějších hranicích Unie, ty však v současné době představují necelých 15 % společného rozpočtu, jak uvádí Evropská komise (2010).

I přes zřejmé rozdíly mezi státními rozpočty a společným evropským rozpočtem platí, že oba slouží k financování veřejných výdajů. Státní rozpočty obvykle plní tři základní funkce, a to funkci redistribuční, stabilizační a alokační. Pokud jde o to, zda společný rozpočet Evropské unie plní funkci redistribuční, tak částečně skrze politiku hospodářské a sociální soudržnosti, která financuje projekty na rozvoj chudých regionů a zemí EU. Politika hospodářské a sociální soudržnosti se podílí z více než jedné třetiny na výdajích společného rozpočtu, to znamená, že lze hovořit o omezené redistribuční funkci společného evropského rozpočtu. Pokud jde o funkci stabilizační, tak tu evropský rozpočet plnit nemůže kvůli nedostatku finančních prostředků. Vzhledem k jeho velikosti jej nelze využít během různých fází hospodářského cyklu k zajištění makroekonomické stability. A nakonec funkce alokační, o níž jako jediné se dá říci, že ji společný rozpočet EU naplňuje. Jsou poskytovány veřejné statky, které by samotné tržní prostředí neposkytovalo. Patří sem péče o životní prostředí, stavby silnic, železnic, čistíček odpadních vod a mnohé další.

Z toho plyne, že současná podoba společného rozpočtu EU není dostačující, aby mohl být nástrojem skutečné fiskální politiky na úrovni Evropské unie.

Ve vymezení definice fiskální politiky a jejích nástrojů nepadá mezi ekonomy shoda. Stojí proti sobě dva odlišné pohledy na fiskální politiku. Prvním je pohled keynesiánských ekonomů, kteří přikládají fiskální politice největší význam. Zastávají názor, že jak ceny, tak i mzdy nejsou pružné, a tím pádem není možná samoregulace trhu. Odlišný pohled mají klasičtí ekonomové, kteří naopak kladou důraz na vyrovnanost rozpočtu a pružnost cen a mezd.

Od 90. let 20. století fiskální politika výrazněji vstoupila do popředí zájmu v souvislosti s vytvářením Evropské měnové unie. V souvislosti se vstupem země do měnové unie daná země ztrácí jeden ze dvou makroekonomických nástrojů, měnovou politiku. Ovšem druhý makroekonomický nástroj, politika fiskální, zůstává v její kompetenci.

V posledních letech panuje ve světě trend hospodaření zemí s rozpočtovým deficitem a narůstajícím veřejným zadlužením. To představuje řadu problémů v případě měnové unie v Evropské unii. Je zde velký prostor pro černé pasažerství některých zemí, proto je třeba, aby

byla fiskální politika členských zemí eurozóny výrazněji koordinována. Dosavadní kroky směřující ke společné fiskální politice budou rozebrány v následujících kapitolách.

3. Vývoj ke společné fiskální politice v EU

Kapitola Vývoj ke společné fiskální politice v EU rozebírá počátky utváření Evropské měnové unie v souvislosti s politikou fiskální. Pozornost bude samozřejmě věnována Paktu stability a růstu, jako nástroji ke koordinaci fiskální politiky v Evropské unii.

3.1. Harmonizace fiskální politiky

Evropská unie už se vyvíjí více než půl století. Během této doby docházelo ke změnám intenzity integračního procesu a stejně tak se měnily názory ohledně fiskální koordinace. Už v Římské smlouvě z roku 1957 se hovoří o postupném sbližování hospodářské politiky členských zemí, ale to jen v rozsahu nutném k vytvoření společného trhu.

Integraci v měnové a hospodářské oblasti lze rozlišovat mezi minimální a maximální. Zatímco bylo v Evropě dosaženo maximální měnové integrace zavedením společné měny euro, tak v hospodářské oblasti bylo dosaženo pouze minimální integrace v podobě koordinovaného postupu v makroekonomických otázkách.

Ani nyní v reakci na hospodářskou krizi se členské státy Evropské unie v této oblasti neshodnou. Členské země mají rozdílné představy, jestli a do jaké míry by mělo dojít k přenosu pravomocí na nadstátní úroveň v oblasti fiskální politiky. Státy se samozřejmě nechtějí vzdát rozhodování o své rozpočtové politice jak z důvodu ekonomických, tak také politických.

V měnové unii zesiluje potřeba koordinace fiskální politiky na nadnárodní úrovni. Členové měnové unie jsou propojeni společnou měnou a současně důsledky individuálních rozhodnutí ve fiskální politice do jisté míry nesou všechny státy. Fiskální politiku všech členů měnové unie je proto nutné považovat za činnost společného zájmu. Ne pokaždé, když členské státy nastaví svou fiskální politiku nejvýhodněji pro plnění vlastních ekonomických cílů, tak to znamená také nejvýhodněji pro měnovou unii jako celek. Často je výhodnější nastavení koordinace politik na nadnárodní úrovni, která vezme v úvahu celkovou hospodářskou situaci měnové unie. Nutnost koordinace fiskálních politik je určována právě od toho, nakolik jednotlivé politiky na národní úrovni ovlivňují hospodářství dalších států unie. Tady se objevuje problém černého pasažéra, kdy některé státy odpovědnost za stabilitu hospodářské a měnové unie nechávají na ostatních členech a samy provádí politiku podle vlastního zájmu, než zájmu celé měnové unie.

Podoby černého pasažéra mohou být různé. V oblasti daňové či zaměstnanecké mezi ně patří třeba nižší daně právnických osob, nižší sociální ochrana či nižší mzdy, podporující přísun kapitálu. Takováto jednání pak ovlivňují chování ostatních aktérů, jelikož si vynucují snižování sociálních standardů neboli sociální dumping. Uvedenému negativnímu jevu může být v měnové unii zabráněno skrze hlubší integraci a dohled nad výdajovou a příjmovou stranou státních rozpočtů, kdy jsou stanovena pravidla a minimální standardy pro daňovou politiku, fiskální disciplínu a sociální politiku.

Hlavním důvodem pro centralizaci fiskální politiky na nadnárodní úrovni jsou negativní dopady hospodářských šoků. Státy měnové unie, jež je postižena hospodářským šokem, nemají možnost hospodářské nápravy vlastní monetární politikou. V případě symetrického šoku, v němž jsou všechny státy unie tímto šokem zasaženy, dojde k úpravě měnového kurzu vůči zbytku světa. Ovšem v případě asymetrického hospodářského šoku, kdy nejsou všechny země zasaženy shodně, není možnost upravit měnový kurz tak, aby vyhovoval všem členům měnové unie. Jak uvádí Baldwin a Wyplosz (2008), tak jednotlivé země se v tomto případě musí spoléhat na vestavěné fiskální stabilizátory. Pokud se navíc jedná o závažný asymetrický šok, tak kromě reakce v měnové unii je nutné využít diskrečních rozpočtových opatření. Tato opatření však přinášejí externalitu a riziko černého pasažéra, což způsobuje tlak na unijní koordinaci těchto kroků. Problémem, který přináší asymetrický šok, jsou různé dopady na jednotlivé země měnové unie. Nelze stanovit měnový kurz, jenž by vyhovoval všem členským zemím, protože, co je vhodné pro jednu zemi, je zase škodlivé pro druhou zemi. Pro země, jež nejsou zasaženy šokem, může být stanovený kurz značně slabý, naopak pro země zasažené, kde je recese je stanovený kurz příliš silný.

Měnová unie přináší pro členské země důležité přínosy, ale problematické jsou právě asymetrické šoky. Tento problém řeší teorie optimální měnové oblasti a fiskálního federalismu, které stanovují nástroje pro řešení těchto hospodářských obtíží v měnové unii.

3.2. Optimální měnová oblast

Hlavními autory teorie optimální měnové oblasti (optimal currency area – OCA) byli Robert Mundell, Peter Kennen a Ronald McKinnon. Robert A. Mundell zformuloval základní otázku s ohledem na pravděpodobnost vzniku asymetrického šoku. Další autoři rozvíjející teorii OCA řeší potenciální zdroje asymetrických šoků a rovněž analyzují efektivnost mechanismů působících při eliminaci dopadu asymetrického šoku na národní ekonomiky, jak uvádí Lacina (2007).

Teorie OCA jednoduše řeší vztah mezi náklady a přínosy měnové unie, tedy je-li přijetí společné měny v určité oblasti vhodným řešením. Konkrétně stanovuje kritéria, která by měla vždy měnová unie splňovat, aby plnila svou funkci a její užitek byl větší než náklady do ní vložené. Rozlišuje se šest kritérií, z nichž tři jsou hospodářská a tři politická.

První kritérium navrhl Robert A. Mundell při první formulaci termínu OCA. Je jím mobilita pracovní síly. Dle Mundella jsou optimální měnové oblasti, oblasti, v nichž se lidé snadno pohybují. Základním rysem je, že náklady sdílení jedné měny budou sníženy při snadném přesunu kapitálu a pracovní síly přes hranice. Ovšem co se týká migrace obyvatel, tak je omezena kulturními a jazykovými rozdílnostmi a institucionální náročností.

Druhé kritérium, které navrhl Peter Kennen je diverzifikace výroby. Toto kritérium stanovuje, že hospodářství členských států měnové unie by mělo být diverzifikováno, avšak produkovat podobné druhy zboží. V tomto případě pravděpodobně bude docházet spíše k šokům symetrickým.

Třetím kritériem je otevřenost ekonomiky, které představil Ronald McKinnon. Toto kritérium doporučuje otevřenost zemí se silnými obchodními vztahy. Zbýlá tři kritéria se zabývají politickými aspekty.

Čtvrté kritérium jsou fiskální transfery, jež jsou z pohledu fiskální politiky velmi důležitým kritériem. Tyto fiskální transfery slouží k odškodnění země během negativních hospodářských šoků. Dochází tak k přesunu kapitálu ze země v konjunkturu do země s hospodářskou recesí prostřednictvím společných automatických stabilizátorů.

Páté kritérium jsou jednotné priority členských zemí, jak reagovat na hospodářské šoky. Či-li měla by existovat jistá koordinace společných zájmů měnové unie.

Posledním kritériem je nutnost upřednostnit solidaritu v měnové unii nad národní zájmy jejích členů. To je poměrně aktuální téma v souvislosti s obrovskou dluhovou krizí v Řecku, kdy členové měnové unie nesou náklady pomoci Řecku pro lepší společné postavení.

3.2.1. OCA a eurozóna

Značné množství ekonomů, jako Baldwin a Wyplosz (2008) se domnívá, že evropská hospodářská a měnová unie nesplňuje uvedená kritéria OCA. Nejproblematictější je nízká mobilita pracovní síly z důvodu kulturní rozdílnosti a jazykových bariér. Tato nízká mobilita

pracovní síly je spojena rovněž s nejednotností sociálního systému v Evropě, která přináší problémy z pohledu zdravotního a sociálního pojištění. Tento problém by vyřešila taková koordinace fiskální politiky, kde by existovaly společné fiskální transfery. Problém rovněž je, že sociální model v každé členské zemi Evropské unie je značně odlišný. Evropa tedy zdaleka nesplňuje Mundellovo kritérium mobility pracovní síly. Dopadem toho asymetrické hospodářské šoky pravděpodobně způsobí nezaměstnanost v zemích, které budou čelit ztrátě konkurenceschopnosti.

Co se týká otevřenosti tak většina zemí EU je z tohoto hlediska připravena na vstup do eurozóny. Jak uvádí Baldwin a Wyplosz (2008), tak země Evropské unie jsou velmi otevřenými ekonomikami a domácí ceny jsou ovládány měnovým kurzem. To odpovídá malým členským zemím, méně těm velkým, ale rozhodně více než ostatním vyspělým zemím. V oblasti kritéria diverzifikace a rozdílnosti obchodu většina zemí kritérium rovněž splňuje. Pokud jde o kritérium fiskálních transferů, tak toto kritérium nesplňuje ani Evropská unie ani eurozóna. Společný rozpočet EU, který je okolo 1 % HDP, je pro to příliš malý. Naplnění kritéria fiskálních transferů by vyžadoval značné zvýšení společného rozpočtu EU, což v bližší budoucnosti jistě nenastane. Pokud jde o plnění posledních dvou politických kritérií nelze jednoznačně určit, jak si eurozóna stojí. Jednotné priority členské země eurozóny zřejmě nemají. Povaha makroekonomických hospodářských politik jednotlivých členských zemí je poněkud odlišná. Na druhou stranu bez jistých společných priorit by vůbec měnová unie nemohla vzniknout. A nakonec pokud jde o upřednostnění solidarity v měnové unii, tak v souvislosti s pomocí Irsku, Španělsku, Portugalsku a především Řecku eurozóna směřuje k naplnění tohoto kritéria.

Podle teorie OCA je vhodné centralizovat podstatnou část státního rozpočtu na úroveň unijní. Takto centralizovaný evropský rozpočet umožňuje zemím, které jsou postiženy negativním šokem, využít automatických transferů, a tak snižovat sociální náklady měnové unie. V současnosti ale taková centralizace rozpočtů členských zemí EU není možná, v tomto případě by měly být národní fiskální politiky používány pružně. To znamená, že v případě, že je nějaká členská země zasažena negativním šokem, mělo by jí být povoleno případné zvýšení deficitu státního rozpočtu prostřednictvím vestavěných stabilizátorů (snížení daní nebo zvýšení výdajů na sociální zabezpečení). Schopnost národních fiskálních politik reagovat na negativní šoky je podmíněna určitou nezávislostí při rozhodování o jejich použití. Země vstupující do měnové unie ztrácí důležité makroekonomické nástroje - měnový kurz a měnovou politiku. V případě neexistence centralizovaného rozpočtu, jež by automaticky

rozděloval příjmy, státy nemají žádný nástroj, který by jim pomohl vstřebat následky negativních šoků. Lacina (2007) uvádí, že fiskální politika je v takovém případě jediným nástrojem, kterým je možné odstranit, či alespoň zmírnit následky negativních asymetrických šoků. Tyto závěry teorie optimální měnové oblasti pro využití fiskální politiky v měnové unii jsou často kritizovány. Kritika ale nebyla vznesena proti závěru, že v měnové unii je třeba centralizovat podstatnou část národních rozpočtů, nýbrž týkala se především závěru, jenž požaduje flexibilitu a nezávislost národních rozpočtů v měnové unii, v níž je stupeň rozpočtové centralizace omezený. Hlavním problémem tohoto závěru je, že nepředpokládá, že vytvořený deficit rozpočtu ke zmírnění negativních šoků vede k případné neudržitelnosti takovýchto deficitů.

3.3. Fiskální federalismus

V souvislosti s propojením fiskální a monetární politiky v měnové unii je často používán termín fiskální federalismus. Fiskální federalismus by se měl zasloužit o efektivní a optimální fungování hospodářské politiky v eurozóně. Jílek (2008) definuje fiskální federalismus jako systém, jehož účelem je umožnit různým skupinám žijícím v různých státech vyjádřit různé preference ohledně veřejných statků, což nutně vede k rozdílům v úrovni zdanění a veřejných služeb. Fiskální federalismus se vztahuje k veřejnému sektoru, jenž má alespoň dvě či více rovin rozhodování. Fiskální federalismus ovšem není shodný s politickým pohledem na federalismus, přičemž fiskální federalismus zahrnuje mnohem širší vymezení. Fiskální federalismus dle Jílka (2008) lze také považovat za pokročilou formu fiskální decentralizace. Přičemž fiskální decentralizací rozumí správné rozdělení různých daní, dotací, výdajů mezi jednotlivé úrovně vlády.

Vzhledem k ideji fiskálního federalismu lze identifikovat několik oblastí, v nichž Evropská unie značně zaostává. Základní idea je široce decentralizovaný federální systém v Evropské unii s evropskou ekonomickou vládou.

Hlavním problémem Evropské unie je nedostačující velikost společného evropského rozpočtu. Přestože se EU proměnila z původně úzce zaměřeného šestičlenného uskupení zaměřující se především společnou zemědělskou politiku a na vytvoření celní unie na sedmadvaceti člennou unii s fungující měnovou unií, společný rozpočet EU se mnoho nezměnil. Značná část rozpočtu je stále směřována na společnou zemědělskou politiku, která je považována často za nejkontroverznější politiku EU. Společný rozpočet není možno využít k nějaké makroekonomické stabilizaci, jak je tomu třeba ve federacích.

Dalším nedostatkem Evropské unie je nedostatečná fiskální disciplína. V decentralizované federaci je třeba určitých tvrdých rozpočtových pravidel pro její zachování. Přestože v EU jistá pravidla existují, jednoznačně nejsou dostačující, a tak často dochází k nezodpovědnému chování členských zemí.

Další problematickou oblastí je nedostatečná koordinace politik mimo politiku měnovou. Je dosti náročné získání jednotného přístupu v národních fiskálních politikách a mezi fiskální a měnovou politikou. Proto by bylo vhodné posílit spolupráci a institucionální dohled, aby jednotlivé země nevybočovaly ze společných základních cílů a dodržovaly smluvená pravidla.

Příkladem fungující fiskální federace jsou Spojené státy americké. V USA naplno funguje společný rozpočet, který vyrovnává poruchy ve sladění hospodářských cyklů jednotlivých federativních států. V zemi kde dojde k hospodářské recesi, se snižuje objem daní odváděných do rozpočtu a přitom občané tohoto státu obdrží více peněz v podobě dávek dotací. Přesně naopak je tomu v zemích, které jsou ve stejnou dobu ve fázi konjunktury. Federální rozpočet USA tímto plní stabilizační funkci fiskální politiky. Jak již bylo uvedeno výše, společný evropský rozpočet stabilizační funkci plnit nemůže v souvislosti s jeho nedostatečnou velikostí. Aby tomu tak mohlo být, byl by třeba jeho obrovský nárůst, ovšem v členských státech Evropské unie k tomu chybí politická vůle.

Během postupující integrace v Evropě se vystřídalo několik různých pohledů na roli fiskální politiky v hospodářské a měnové unii. To souvisí s pohledem na postavení fiskální politiky v ekonomice jako takové. Od skončení druhé světové války až zhruba do 80. let 20. století převažovala keynesiánská teorie. Teorie upřednostňovala aktivistickou hospodářskou politiku, která pomocí intervencí může vyrovnat hospodářské výkyvy.

3.4. Wernerova zpráva

Tomuto odpovídá situace po summitu hlav států a šéfů vlád, konaném v prosinci 1969. V Evropě touto dobou narůstala vlna integračního optimismu a byly představeny první návrhy směřující k vytvoření hospodářské a měnové unie. Jak uvádí Lacina (2007), tak Wernerova zpráva z roku 1970 se vyznačuje principem paralelismu, na rozdíl od současného pojetí hospodářské a měnové unie. Wernerova zpráva hovořila o vytvoření centra pro rozhodování o hospodářské politice, které by se zodpovídalo Evropskému parlamentu. Plány na vytvoření hospodářské a měnové unie zahrnovaly koncentraci sociálních partnerů na evropské úrovni.

Dále měl být vytvořen systém centrálních bank členských zemí, ovšem bez důrazu na nezávislost centrální banky. Důležitou součástí měla být ex ante koordinace politik.

Wernerova zpráva hovořila o vytvoření hospodářské a měnové unie ve třech etapách. První etapa započala 1. ledna 1971, měla trvat tři roky a soustředit se právě na sbližování jak měnových politik, tak i fiskálních politik členských států Evropských společenství. Uskutečnila se pouze tato první etapa, která nedosáhla vytyčených cílů v souvislosti s hospodářskou krizí 70. let 20. století, a tak se od vytváření hospodářské a měnové unie v tuto dobu ustoupilo.

Ovšem skutečnost, že měnovou unii bude nutno doprovázet značně centralizovaným systémem fiskální politiky, doporučila v 70. letech 20. století MacDougallova komise.

3.5. MacDougallovy zprávy

V roce 1974 Evropská komise oslovila několik nezávislých ekonomů, aby se v souvislosti s hlubší ekonomickou integrací zabývali možnou rolí veřejných financí na centralizované úrovni. Oslovená skupina se tři roky scházela a v roce 1977 tak byla představena MacDougallova zpráva. Představená práce analyzovala veřejné finance v pěti federacích. Konkrétně v Německu, USA, Kanadě, Austrálii a Švýcarsku. A také ve třech unitárních státech, Francii, Itálii a Spojeném království.

Zpráva navrhovala třífázový postup směřující k federálnímu rozpočtu. Prefederální integrace předpokládala dokončení společného trhu. Nástroje veřejných financí zůstávají především v rukou samotných národních vlád, přičemž poměr veřejných výdajů přerozdělovaný z nadnárodní úrovně by se měl zvýšit na 2 až 2,5 % HND. Nadnárodní rozpočet by tak měl důležitější roli v oblasti stabilizační politiky.

Druhá fáze navrhovaná MacDougallovou komisí byla označena jako federace s malým veřejným sektorem na úrovni Společenství. Objem prostředků Společenství v této fázi, by měl vzrůst na 5 až 7 %. Služby v oblasti zdravotnictví, vzdělávání a sociálního zabezpečení by zůstaly národním vládám. Ovšem pokud by došlo k převodu výdajů na obranu do rozpočtu společenství, objem prostředků společenství by tak dosáhl 7,5 až 10 %. Ve třetí fázi by došlo k poslednímu navýšení společného rozpočtu na 20 až 25 % HND, a tak by vznikla federace s velkým veřejným sektorem na úrovni Společenství.

MacDougallova zpráva byla nakonec omítnuta, přesto jí však lze připsat zásluhy za významné posílení regionální politiky EU, či snahu o konvergenci v hospodářské oblasti.

3.6. Delorsova zpráva

Na konci 80. let 20. století tak byl představen další plán na vytvoření společné měnové unie, ale pohled na propojení s fiskální politikou se značně změnil. V ekonomii už dominovala neoliberální teorie. Delorsova zpráva kladla větší důraz na disciplinované národní rozpočtové politiky, tak aby nedocházelo k vysokým rozpočtovým deficitům a růstu veřejného zadlužení. Na rozdíl od předcházejících období se význam kladený na makroekonomickou stabilitu příjmů a poptávky přesunul na potřebu cenové stability v měnové unii a rovněž zdravých veřejných financí v politice fiskální.

Došlo tak k odlišnému nazírání na řízení makroekonomické politiky, přičemž krátkodobé makroekonomické stabilizační mechanismy nahradil požadavek institucionalizovaných mechanismů zaručujících střednědobou až dlouhodobou stabilitu. Intervenční politika začala být posuzována jako škodlivá a došlo k upřednostnění neaktivistické ekonomiky založené na jasných pravidlech. To se promítlo později do Smlouvy o Evropské unii v podobě konvergenčních (maastrichtských) kritérií a Paktu stability a růstu.

3.7. Vznik HMU

V prosinci 1991 byly ukončeny mezivládní konference v Maastrichtu, jež vyústily v přijetí Smlouvy o Evropské unii, historicky nerozsáhlejší reformy primárního práva. Mimo jiné bylo rozhodnuto, že dojde k vytvoření hospodářské a měnové unie.

Při jednáních o zrodu hospodářské a měnové unie byla typická dichotomie názorů v nazírání na pořadí integrace v měnové a hospodářské oblasti. První názor požadoval určitý stupeň konvergence hospodářských politik před zavedením měnové unie. Tento ekonomický pohled bývá často označován jako teorie korunovační. Ekonomický pohled předpokládal značný vliv nadnárodní autority, aby bylo dosaženo rovnoměrného hospodářského vývoje a volného pohybu kapitálu. Korunovační pohled upřednostňovalo Německo, Nizozemí a Itálie.

Druhý názor požadoval nejprve vytvoření společné měnové unie, jež následně přiměje země ke konvergenci jejich ekonomik. Tato monetaristická strategie byla preferována především Evropskou komisí a ze zemí to byla Francie, Lucembursko a Belgie.

Nakonec došlo ke kompromisu monetaristického a ekonomického názoru na integraci v HMU (Hospodářská a měnová unie). Byl představen harmonogram vstupu přijetí společné evropské měny, což vychází z monetaristického pojetí. Ale současně byla stanovena jistá

omezení vstupu do HMU, přičemž státy musí splnit předem stanovené podmínky označované jako konvergenční kritéria.

Hlavní institucí v HMU je Evropská centrální banka (ECB), jako supranacionalizovaná instituce, na niž byly převedeny kompetence v měnové oblasti. Hospodářská integrace naopak zůstává pouze na mezivládní koordinované úrovni, což značí asymetrii v HMU, přičemž supranacionální měnová unie není doprovázena stejným stupněm integrace v oblasti hospodářské a fiskální politiky.

3.8. Konvergenční kritéria

Na počátku 90. let 20. století byla v Maastrichtu sestavena konvergenční kritéria, která musí členské státy EU splňovat před přijetím společné evropské měny. Těchto kritérií je pět, přičemž dvě jsou stanovena jako fiskální limity, podle kterých státy musí usměrňovat svou rozpočtovou politiku na domácí úrovni. Konvergenční kritéria vyžadují zdravé hospodaření zemí EU a konvergenci makroekonomických ukazatelů za účelem aby byla udržena stabilita měnové unie a nebyla ohrožena případnými finančními problémy jednotlivých členských zemí HMU.

Limity pro fiskální politiky zemí, které chtějí přijmout euro, jsou dle Smlouvy o EU (2010) následující:

- rozpočtový deficit veřejného sektoru nesmí dlouhodobě překročit 3 % HDP, přičemž kritérium se nepovažuje za porušené, pokud je povolená hranice výjimečně a přechodně překročena nebo v případě že se rozpočtový deficit neustále a výrazně snižuje a přibližuje se tak stanovené hodnotě;
- celkový hrubý dluh veřejného sektoru nesmí dlouhodobě překročit 60 % HDP, přičemž kritérium se opět nepovažuje za porušené v případě, že se veřejný dluh dostatečně rychle přibližuje zpátky ke stanovené hranici;
- měna musí být před vstupem do HMU udržována v povoleném fluktuačním pásmu mechanismu měnových kurzů bez devalvace vůči jiným měnám po dva roky před rozhodnutím o vstupu;
- míra inflace členského státu dle indexu spotřebitelských cen nesmí přesáhnout během jednoho roku před rozhodnutím o jeho vstupu do HMU 1,5 procentního bodu průměrnou inflaci tří zemí s nejnižší inflací;

- dlouhodobé úrokové sazby nesmí překročit jeden rok před rozhodnutím o vstupu o více než 2 procentní body průměr ve třech zemích s nejnižší inflací.

Kromě těchto pěti kritérií musí být splněna podmínka kompatibility statutu národní centrální banky se statuty ECB a ESCB (Evropský systém centrálních bank).

3.8.1. Udržitelnost vládní fiskální pozice

Rozpočtový pořádek v Evropské unii jasně dokládá, jak vzdálené je toto integrační seskupení od obvyklého uspořádání velkých federací. Jak již bylo zmíněno výše, tak v případě federálních států se podíl výdajů centrální vlády pohybuje okolo 20 – 30 % HDP. Rozpočtové výdaje Evropské unie jsou dlouhodobě nastaveny jen se zhruba 1,2 % HDP. I Delorsova zpráva potvrdila, že uvedené charakteristiky společného rozpočtu mají po přechodu do posledního stadia zůstat v podstatě stejné a fiskální suverenita bude nadále v takřka neomezená v rukou členských států. Projekt Hospodářské a měnové unie byl skrze přijetí Maastrichtské smlouvy postaven před úkol vzájemné součinnosti centralizované monetární politiky s decentralizovanými národními fiskálními politikami. Dokonce i v praxi je tento model neodzkoušený, jeho funkci měl zabezpečovat určitý systém koordinace.

Lze uvést mnoho rizik nekoordinovaných fiskálních politik členských zemí, přičemž za ty nejzávažnější se obecně považují důsledky pro inflaci. Protože spotřeba vlády je významnou složkou agregátní poptávky, tak nadměrná rozpočtová expanze zesiluje poptávkové taky, které vedou k růstu inflace. Jelikož také v eurozóně reaguje Evropská centrální banka na rostoucí inflaci růstem společných úrokových sazeb. Tak rozpočtová nezodpovědnost jednoho či několika členů znamená zpřísnění měnové politiky pro všechny její členy. Důležitá vazba je také mezi rozpočtovým deficitem a jeho dluhovým financováním. Čím větší jsou rozpočtové deficity, tím vyšší jsou tak požadavky na emisi nového dluhu. Přičemž více dluhopisů nabízených finančním trhům znamená vyšší placené výnosy. A tak i tato úvaha dospěje ke zpřísnování měnové politiky pro všechny členy měnové unie, s brzdící vlivem na růst a zaměstnanost.

V měnové unii přestávají platit některé tržní důvody proti nadměrnému zadlužování. Protože národní hospodářství, které se vzdalo své národní měny, se oprostilo od rizika prudkého znehodnocení kurzu své měny, kterým finanční trhy odpovídají na neukáznenost veřejných financí dané země. A tak členská země v měnové unii má možnosti schovávat se za rozpočtovou kázeň ostatních členů a tím praktikovat neférové chování černého pasažéra.

Maastrichtská smlouva tak vyhodnotila rozpočtovou nezodpovědnost jako závažnou hrozbu pro dlouhodobou udržitelnost měnové unie.

3.9. Pakt stability a růstu

Plněním konvergenčních kritérií ovšem nezbytnost dodržování daných fiskálních pravidel nekončí. Pro udržení fiskální disciplíny tak byly přijaty právní normy, které členským státům ukládají jisté povinnosti při realizaci jejich fiskálních politik. Zároveň tyto právní normy dávají vybraným institucím EU pravomoci k vynucování fiskální disciplíny. Tato kontrolní a sankční pravidla jsou označována jako Pakt stability a růstu. Jeden z hlavních důvodů jeho přijetí byly obavy ze zneužití fiskální politiky k nátlaku na jiné členy některými členskými zeměmi a současné ohrožení samotné měnové unie. To plyne z reality, kdy expanzivní fiskální politika jedné země se může přenést v podobě negativní externality do země druhé, skrze například zvýšení cenové hladiny. Lacina (2007) uvádí, že nezbytnost koordinace fiskální politiky je rovněž zdůvodňována v souvislosti s náklady půjčováním si peněz. Fiskální expanze tak vede ke zvýšení množství půjček vlády nebo snížení veřejných úspor, přičemž právě růst veřejného zadlužení může být doprovázen zvýšením úrokové míry. A právě z důvodu, že úroková míra je v měnové unii sdílená, tak mohou rozpočtové schodky jedné země vést k vyšší úrokové míře pro celou eurozónu. Přičemž vysoké úrokové míry znamenají snížení objemu investic, což negativně ovlivňuje dlouhodobý růst ekonomiky.

Dalším důvodem pro přijetí Paktu byla potřeba všeobecné konsolidace, z důvodu, že v Evropě dochází k rozmachu sociálního státu a expanzivní fiskální politiky. Stárnutí obyvatelstva vedlo k potřebě stanovení limitů pro deficit veřejných rozpočtů, aby bylo zabráněno neustálému zvyšování veřejného zadlužení.

Samotná Maastrichtská smlouva nepopisovala detailní vymezení procedury pro zajištění fiskální disciplíny. Největší obavy plynuly z toho, že se země po vstupu do měnové unie mohly navrátit k fiskální nezodpovědnosti, protože neexistují skutečně závazná rozpočtová pravidla a sankce. K dispozici byly dvě alternativní řešení a to, že státy budou nadále udržovat konvergenční kritéria, nebo budou vypracována detailnější pravidla pro rozpočtový dohled. Řešení skrze detailnější pravidla prosazovalo zejména Německo a Nizozemsko, které se chtěli chránit proti rozpočtové nezodpovědnosti především jižních zemí.

V roce 1997 tedy došlo k přijetí Paktu stability a růstu, který se dle Baldwina a Wyplosze (2008) skládá ze tří částí:

- definice nadměrného deficitu;
- ochranné ruky na povzbuzení vlád, aby se vyhnuly nadměrným deficitům;
- opravné ruky, která stanovuje, jak by měly vlády reagovat na nedodržení maximální výše deficitu, přičemž zahrnuje použití sankcí.

Vznikl tak systém vzájemného dohledu, jenž nahradil rozdílné fiskální politiky členských států EU. Deficit je zde definován jako nadměrný v případě, že překračuje 3 % HDP. Pakt však ponechává prostor pro fungování vestavěných stabilizátorů. Je zde použit střednědobý rozpočtový horizont (3 roky), ve kterém by členské země eurozóny měly dosahovat vyrovnaných či přebytkových rozpočtů. To ovšem neplatí v případě recese, kdy může docházet k rychlému prohloubení deficitů. V případě, že se vlády snaží snížit deficity při hospodářské recesi, provádějí procyklickou politiku, která může recesi více prohloubit. Proto pakt zmiňuje výjimečné případy, kdy toto pravidlo nemusí být dodrženo. Deficit vyšší než 3 % HDP (podle konceptu národních účtů ESA 1995) je považován za výjimečný v případě, že se HDP dané země propadlo v daném roce o více než 2 %. Je zde definována také krize méně vážného charakteru, při níž reálný HDP poklesl o méně než 2 %, ale přitom více než 0,75 %. V takové situaci daná země musí prokázat, že jde pouze o výjimečnou recesi, která přišla náhle nebo v rozporu s očekávaními. Pokud je ovšem pokles produkce nižší než 0,75 %, pak se nejedná o výjimku.

Reformovaná verze Paktu stability a růstu II z roku 2005 již nespecifikuje pokles HDP žádným číslem. Proceduru nadměrného schodku je možno obejít pokud je růst HDP v dané zemi nižší než je jeho předpokládaný potenciál. Rovněž je přihlíženo i k jiným faktorům, například značné strukturální reformy přinášející dlouhodobé úspory či reformy vedoucí ke zvyšování potenciálního růstu. Dle Nařízení Rady EU č.1055 (2005) to může to být např. důchodová reforma, finančně náročné mezinárodní solidarity či dosažení cílů evropské politiky.

Cílem paktu jak již bylo zmíněno výše, měla být zodpovědná fiskální politika členských zemí EU. Vlády mají většinou sklon vykazovat deficit kvůli domácímu tlaku a především politickému prospěchu. Pakt měl vytvořit protitlak v podobě společného dozoru. Ochranná ruka si kladla za cíl vzájemné diskuze ministrů financí členských zemí (ECOFIN) o

jejich fiskální politice, které měly vést země k dodržování rozpočtové disciplíny. Jde tedy o jakýsi preventivní mechanismus paktu, kdy je kontrolováno, aby k nadměrným deficitům a následným sankcím nemuselo vůbec dojít. To je prováděno skrze Stabilizační programy a Programy konvergence. Stabilizační programy předkládají země eurozóny, přičemž jde o rozpočtový plán na daný rok a následující tři roky. Programy obsahují soupis opatření, které stát přijme, aby napravil deficit vyšší než 3 % HDP. Úkolem Komise je posouzení a ohodnocení těchto programů, které poskytne Radě ministrů financí. Komise posuzuje, zda jsou plánované rozpočty v souladu s paktem a zda byly dodrženy předchozí závazky.

Země Evropské unie, které nepřijaly společnou měnu, předkládají Programy konvergence. Jejich obsah je shodný s obsahem Stabilizačních programů. Rovněž jsou programy hodnoceny a posuzovány Komisí, ovšem Rada ministrů financí nemůže uvalit sankce, poskytuje pouze doporučení.

Reforma Paktu posílila tento preventivní mechanismus. Dříve nebylo možno pokárat zemi s deficitem nižším než 3 % HDP v případě, že nedošlo k porušení závazků z předchozího roku. Nová procedura umožňuje upozorňovat státy, které nevyužívají příznivých ekonomických podmínek na zlepšení svých rozpočtových pozic.

K využití opravné ruky dochází v případě, že země nesplňuje požadavky paktu. Nejprve je ovšem vydáno včasné varování, již v případě, že ECOFIN posoudí, že v dané zemi může brzy dojít k nadměrnému deficitu. Kromě včasného varování daná země obdrží také doporučení, která by měla dodržovat, aby zamezila vzniku nadměrného deficitu. Další krok je samotná procedura nadměrného deficitu. To spouští Rada ministrů financí stanoviskem, ve kterém hodnotí deficit dané země jako nadměrný. ECOFIN a Komise vydají doporučení, kterých se již daná země musí držet. Samotná členská země musí brzy předložit soubor opatření, který posuzuje opět Komise. Komise zhodnotí předložená opatření a předloží ho ECOFINu, který doporučení od Komise odsouhlasí nebo zamítne.

Následně jsou vyhodnocena opravdu přijatá opatření a samotný rozpočet. V případě že daná země stále překračuje 3 % schodek rozpočtu, mohou jí být vydána další doporučení s vyššími nároky. Pokud země v závěru tato doporučení nereflektuje, ECOFIN má pravomoci uvalení sankcí. V revidovaném Paktu došlo k posílení flexibility sankce neuvalit, poslední slovo má ovšem ECOFIN. V případě uvalení sankce, která má formu kauce ve prospěch Komise, vklad začíná na 0,2 % HDP a lze jej navýšit od 0,1 % HDP až k 0,5 % HDP. Pokud nedojde k nápravě deficitu do dvou let, kauce již není navracena. Pakt II počítá s případným

prodlužením lhůty pro rozhodnutí Rady ohledně postupu při nadměrném schodku. Toto státním zaručí více prostoru pro začlenění opatření do vnitrostátního rozpočtového procesu.

Také je nutno uvést, že pakt neomezuje suverenitu zemí při provádění autonomní fiskální politiky. V rukou vlád i nadále zůstává plná kontrola, vlády pouze souhlasí s tím, že nesou zodpovědnost za následky svých činů.

Pakt byl přijat v roce 1997 a v jeho počátcích se počítalo s přísným vynucováním jeho dodržování. Ovšem z důvodu, že fiskální politiku má každý stát ve svých rukou, poslední slovo patří ECOFINu, jenž řeší návrhy Komise. Komise počítala s nekompromisním přístupem, ovšem v reálu ECOFIN nechce provádět rozhodnutí, která by nevyhovovala všem členům, zejména těm z velkých zemí. V roce 2003 dokonce měly být uvaleny sankce na Německo a Francii. Nicméně pod tlakem ministrů financí těchto zemí se Rada ministrů financí zřekla sankcí a vyhlásila odklad prosazení paktu. Za toto rozhodnutí byl ECOFIN postaven před Evropský soudní dvůr. Evropský soudní dvůr v následujícím roce rozhodl, že ECOFIN porušil zákon, ale pouze v odůvodnění svého rozhodnutí, přičemž nemůže dojít k odložení paktu. Tak došlo ke změně odůvodnění neuplatnění sankcí, ovšem Německo s Francií skutečně nebyly potrestány. Právě vymáhání účinnosti Paktu stability a růstu bylo jeho největším nedostatkem, který snižoval jeho důvěryhodnost. Stále častěji se tak začaly ozývat požadavky na jeho reformu.

Od roku 2005 platí revidovaný Pakt stability a růstu, který v podstatě umožňuje všem členským zemím individuálně odůvodnit, proč nedodržely stanovené hranice fiskální disciplíny. Každá země tak má prostor odůvodnit, že její vyšší rozpočtový deficit byl vyvolán faktory, které revidované pravidla paktu krátkodobě tolerují. Reforma tak nakonec vůbec nenapravila nefunkční schvalovací proces, ale jen zmírnila pravidla paktu, což se naplno projevilo po roce 2009 v podobě dluhové krize ve většině zemí eurozóny.

Tak se nakonec místo ex ante koordinace fiskálních politik EU z paktu stal systém nápomocný ke snížení strukturálních deficitů členských států. Stále je ale potřeba koordinace hospodářské politiky velká, ale vynutitelnost prostřednictvím paktu je na velmi nízké úrovni. Je zde opět konflikt, přičemž fiskální politika zůstává na národní úrovni a není téměř nijak nadnárodně řízena. Uplatňování sankcí je velmi závislé na politické vůli. Vlády totiž usilují ve své zemi o znovuzvolení, a tak se do reforem raději nepouštějí. Namísto sankcí se více spoléhá na vliv finančních trhů, které vytvářejí tlak na fiskální disciplínu členských zemí.

Nicméně trhy často reagují až se zpožděním a nezodpovědná vláda si nadále půjčuje i za nevýhodných podmínek.

Situace s Paktem stability a růstu je v současnosti taková, že státy se snaží zamezit jakémukoliv uvalování sankcí a stal se tak neúčinným. Ke skutečnému využití paktu by mělo dojít k posílení nadnárodní složky, která by nedovolila zemím tak snadno se vyhnout uvalení sankcí.

Ale i ekonomické odůvodnění paktu je značně diskutabilní. 3 % rozpočtový deficit a 60 % veřejný dluh je značně rozdílný třeba v Německu a Španělsku. Dluh Německa je samozřejmě považován za bezpečnější, přičemž německá ekonomika je dlouhodobě ratingovými agenturami hodnocena stupněm AAA, dle Ministerstva financí (2012b). Naproti tomu španělský dluh je hodnocen stupněm BBB. Z toho lze vyvodit, že Německo se může zadlužit více než země s nižším ratingem, aniž by to významně ohrozilo jeho stabilitu. V této souvislosti lze uvést také Japonsko, které je jako jedna z nejvíce zadlužených zemí světa, hodnoceno poměrně vysokým ratingem. Nebezpečí výše dluhu je tak pro každou zemi značně individuální.

Pakt se soustředí především na velikost rozpočtového deficitu, přičemž o veřejném zadlužení se zmiňuje jen okrajově. Pro možnosti využití nástrojů fiskální politiky by mohlo být efektivnější, kdyby se Pakt stability a růstu více zaměřoval na celkový veřejný dluh namísto rozpočtového deficitu. Vlády členských zemí by tak mohly více využívat vestavěné stabilizátory. Maximální 60 % HDP veřejného dluhu není u zemí eurozóny příliš zohledněna, dle Eurostatu (2012a) ze sedmnácti zemí eurozóny v roce 2011 jen čtyři země splňovaly tuto hranici, přičemž průměrný veřejný dluh zemí eurozóny byl 87,2 %. Přitom hodnota veřejného dluhu je více určující při případném státním bankrotu než samotný rozpočtový deficit. Příčinou bude zřejmě právě to, že většina zemí eurozóny není schopna se pod 60 % hranici dostat, tak tato hodnota přestala být tolik zdůrazňována.

Pakt stability a růstu II znamenal nárůst jeho komplexnosti, ale současně výrazně klesla vynutitelnost, která byla už u Paktu stability a růstu I největším problémem. Komise a Rada mají za úkol sledovat mnoho faktorů, které mají zamezit procyklické politice, ale současně také může snadno dojít k jejich zneužití pro obhajobu neplnění závazků vyplývajících z paktu. Revize tak nevyřešila základní problém Paktu stability a růstu, jímž byl a i nadále zůstává problém demokratické legitimacy a proces vymáhání. Podstata problému tkví v tom, že dodržování stanovených pravidel by mělo být kontrolováno a vymáháno

samotnými zeměmi, které tato pravidla mají dodržovat. Rada EU je totiž tvořena skupinou národních politiků, kteří preferují více situaci na domácí půdě, než na té evropské. Z toho samozřejmě vyplývá neochota potrestat sama sebe za špatnou fiskální politiku. Lze tedy konstatovat, že v tomto případě je Rada zaujatá a Evropská komise nedisponuje dostatečnou demokratickou legitimitou. Revizí Paktu stability a růstu tak nebyl vyřešen problém jeho vynutitelnosti, ale to, aby k jeho vynucování nemuselo docházet.

V hospodářské a měnové unii jednoznačně panuje asymetrický vztah mezi politikou měnovou a hospodářskou. Tato nevyváženost se projevuje odlišnou politickou praxí a různými procedurami v HMU. Měnová politika členských zemí eurozóny byla převedena na nadnárodní úroveň, konkrétně na Evropskou centrální banku. Na druhé straně je politika fiskální, která vykazuje podstatně nižší míru evropské integrace. Nastavení fiskální politiky chybí kompletní převedení kompetencí z národní na nadnárodní úroveň. Základem fiskální politiky Evropské unie bylo dlouhou dobu pouze opatření stanovující minimální standard pro veřejné finance jednotlivých členských zemí. Toto opatření představuje Pakt stability a růstu, přičemž jeho základní funkcí bylo chránit jednotnou měnovou politiku a současně fiskální politiky členských zemí před nezdravými veřejnými rozpočty.

Před zavedením eura jako společné evropské měny často převažoval názor, že společná měna povede k celkové ekonomické konvergenci členských zemí eurozóny. Makroekonomický prospěch jednotné měny měl vést ke konvergenci také průmyslových a sociálních oblastí směrem k liberálnímu modelu. To znamená k vyšší flexibilitě na trhu práce a větší konkurenceschopnosti členských zemí eurozóny. Skutečností ovšem je, že od zavedení eura lze pozorovat permanentní a často také rostoucí rozdíly mezi zeměmi eurozóny. Tyto rozdíly panují jak v hospodářském růstu, nezaměstnanosti, inflaci, tak dalších ekonomických parametrech. Problémem je, že podobná makroekonomická politika byla stanovena pro různé země v naprosto odlišných ekonomických podmínkách. Současné makroekonomické disparity eurozóny budou podrobněji rozebrány v následující kapitole.

Problémy neschopnosti koordinace fiskální politiky eurozóny, případně sestavení strategie, kterou by se členské země řídily, jsou významné také z pohledu potřeby adaptace na

zesilující globalizaci a nezbytnosti Evropské unie neztratit obchodní a mocenské postavení ve světě. Současně v souvislosti s tím, že vedle plně integrované měnové politiky zůstává fiskální politika v působnosti národních států, se jednotlivé členské státy často nedokáží ubránit případným asymetrickým hospodářským šokům. A tak právě v souvislosti s hospodářskou krizí z roku 2008 se otázka zesílení spolupráce v hospodářské a fiskální oblasti začala více řešit.

4. Současný stav fiskální integrace v EU a možnosti dalšího vývoje

Kapitola bude pokrývat jednotlivá opatření posledních let v oblasti fiskální integrace v Evropské unii. Bude hodnocen jejich skutečný přínos k vytvoření hospodářského pilíře hospodářské a měnové unie. Ovšem nejprve bude pozornost zaměřena na otázku skutečné potřeby fiskální integrace v Evropské unii, a to skrze hodnocení základních ekonomických ukazatelů.

4.1. Hospodářská heterogenita zemí eurozóny

Makroekonomická divergence je jeden z faktorů, který zvýrazňuje nedostatky v konstrukci eurozóny a také zvyšuje rizika a náklady, které z asymetrického uspořádání eurozóny plynou. V případě kdyby členské země eurozóny vykazovaly podobné ekonomické parametry, tak by problém plynoucí z existence měnové unie bez fiskální nebo hospodářské unie nebyl tak velký. V realu existují značné a také dlouhodobé makroekonomické rozdíly mezi členy eurozóny. Tyto rozdíly byly a jsou charakteristické nejen pro období globální finanční a ekonomické krize a probíhající dluhové krize eurozóny, ale i pro dobu před tím. Jednoduše lze poznamenat, že čím větší je ekonomická heterogenita, tím větší je tendence k fiskálnímu přerozdělování mezi státy, k silnějšímu a většímu společnému evropskému rozpočtu, který by tak suploval a korigoval ekonomickou heterogenitu.

Hospodářská heterogenita je dvojího typu. Je to heterogenita cyklická, která znamená, že členské státy jsou v danou chvíli v různé fázi hospodářského cyklu. Tuto heterogenitu zkoumali ekonomové již od 60. let 20. století v souvislosti s teorií optimální měnové zóny, která byla popsána v předchozí kapitole. Druhá heterogenita je naopak důsledkem rozdílných ekonomických parametrů zemí, které do měnové unie vstoupily. Její povaha je tak mnohem trvalejší povahy než heterogenita cyklická.

4.1.1. Růst HDP

Prvním indikátorem je růst reálného hrubého domácího produktu. Tab. 4.1 ukazuje hodnoty růstu reálného HDP v posledních 10 letech ve všech zemích eurozóny.

Tab. 4.1 Růst HDP v eurozóně (%)

Země/rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Belgie	0,8	3,3	1,8	2,7	2,9	1,0	-2,8	2,4	1,8	-0,2
Německo	-0,4	1,2	0,7	3,7	3,3	1,1	-5,1	4,2	3,0	0,7
Estonsko	7,8	6,3	8,9	10,1	7,5	-4,2	-14,1	3,3	8,3	3,2
Irsko	3,9	4,4	5,9	5,4	5,4	-2,1	-5,5	-0,8	1,40	0,7
Řecko	5,9	4,4	2,3	5,5	3,5	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1	-6,4
Španělsko	3,1	3,3	3,6	4,1	3,5	0,9	-3,7	-3,0	0,4	-1,4
Francie	0,9	2,5	1,8	2,5	2,3	-0,1	-3,1	1,7	1,7	0,0
Itálie	0,0	1,7	0,9	2,2	1,7	-1,2	-5,5	1,8	0,4	-2,2
Kypr	1,9	4,2	3,9	4,1	5,1	3,6	-1,9	1,3	0,5	-2,3
Lucembursko	1,7	4,4	5,3	4,9	6,6	-0,7	-4,1	2,9	1,7	0,2
Malta	0,7	-0,3	3,6	2,6	4,1	3,7	-2,4	2,7	1,6	1,0
Nizozemí	0,3	2,2	2,0	3,4	3,9	1,8	-3,7	1,6	1,0	-0,9
Rakousko	0,9	2,6	2,4	3,7	3,7	1,4	-3,8	2,1	2,7	0,7
Portugalsko	-0,9	1,6	0,8	1,4	2,4	0,0	-2,9	1,9	-1,6	-3,2
Slovinsko	2,9	4,4	4,0	5,8	7,0	3,4	-7,8	1,2	0,6	-2,0
Slovensko	4,8	5,1	6,7	8,3	10,5	5,8	-4,9	4,4	3,2	2,0
Finsko	2,0	4,1	2,9	4,4	5,3	0,3	-8,5	3,3	2,8	-0,1

Zdroj: Eurostat (2013a), vlastní zpracování.

Dle Tab. 4.1 lze pozorovat, že v minulém roce 2012 pouze v osmi členských zemích eurozóny nedošlo k zápornému hospodářskému růstu. V posledních letech, v období dluhové krize v eurozóně lze pozorovat skupinu zemí, jež vykazují poměrně rychlé tempo růstu reálného HDP. Patří sem především Slovensko, Estonsko, Německo. Na druhé straně stojí skupina zemí eurozóny, jejichž hrubý domácí produkt stagnoval či dokonce klesal. Do této skupiny patří Irsko, Španělsko a především Řecko, jak znázorňuje následující Graf 4.1.

Graf 4.1 Růst HDP v eurozóně (%)



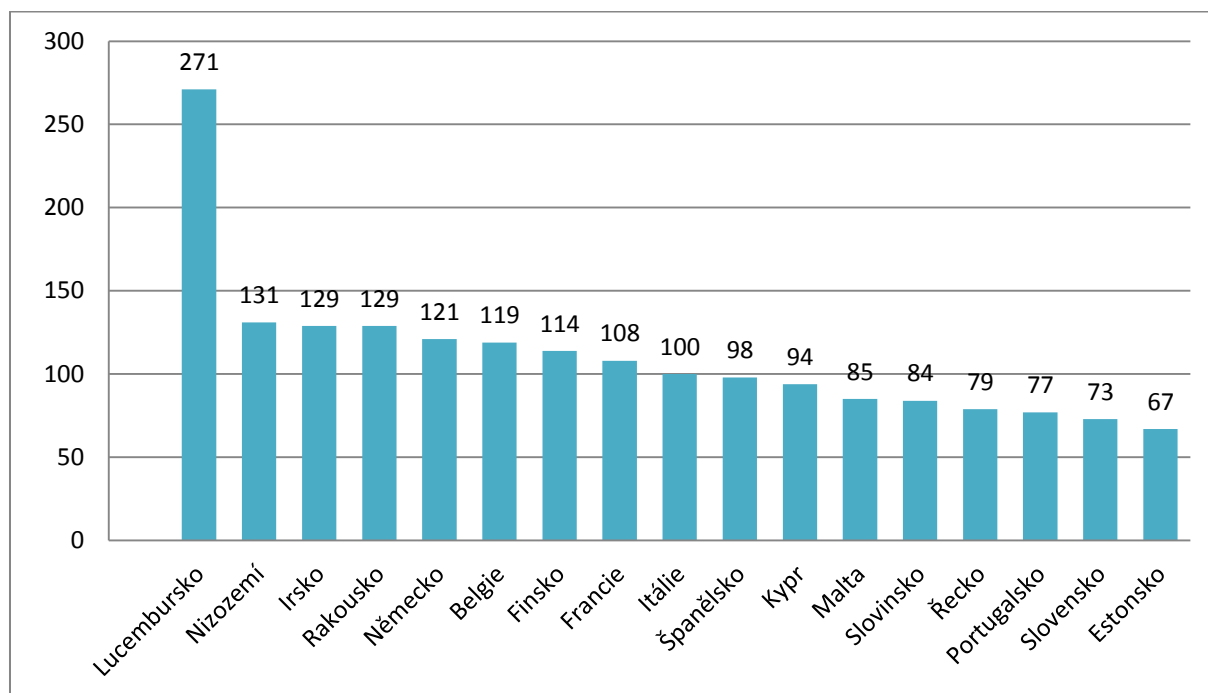
Zdroj: Eurostat (2013a), vlastní zpracování.

V oblasti růstu HDP členské země eurozóny vykazují značnou heterogenitu, a tak v této oblasti nesplňují podmínku dostatečné konvergence, jak dokazuje Graf 4.1 a Tab. 4.1.

4.1.2. HDP na obyvatele v paritě kupní síly

Rozdíly mezi členy eurozóny jsou nejen v růstu HDP, ale také v úrovni HDP na obyvatele v paritě kupní síly (PPS), viz následující Graf 4.2. Graf obsahuje poslední dostupné hodnoty dle Evropského statistického úřadu, tedy rok 2011.

Graf 4.2 HDP na obyvatele v PPS 2011



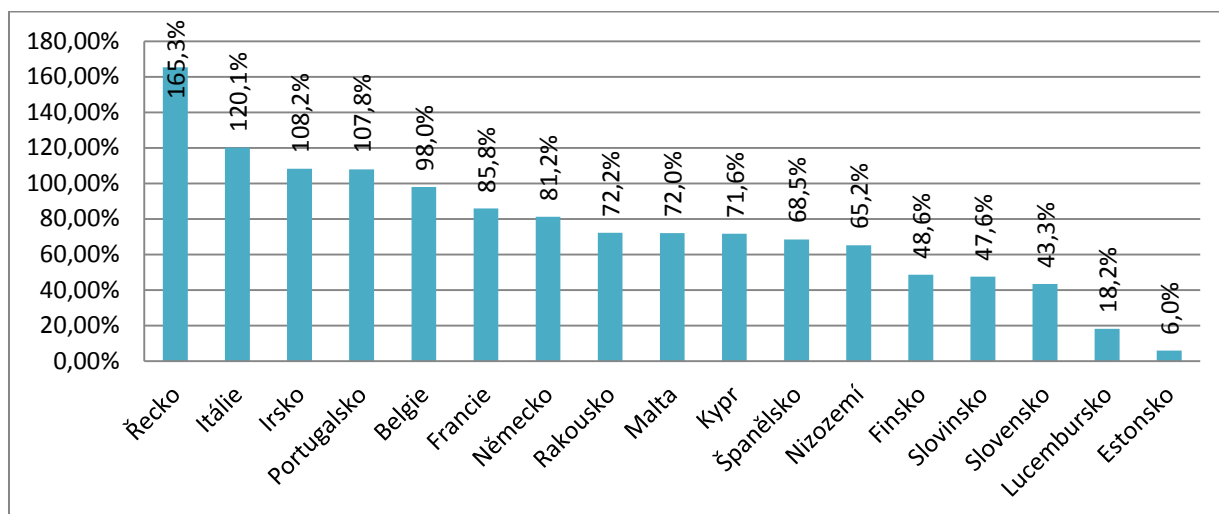
Zdroj: Eurostat (2013b), vlastní zpracování.

V roce 2011 nejvyšší úroveň dosahoval HDP na obyvatele v Lucembursku s 271 % průměru EU-27. K takovéto hodnotě se žádná další země ani zdaleka nepřiblížila, což znázorňuje Graf 4.2. Naopak nejhorší úroveň ukazatel dosahoval v Estonsku (67 % průměru EU-27) a Slovensku (73 % průměru EU-27).

4.1.3. Veřejné finance

Značné odlišnosti lze pozorovat ve vývoji veřejných financí členů eurozóny. V roce 2011 pouze pět zemí eurozóny mělo svůj veřejný dluh pod horní hranici stanovenou Paktem stability a růstu (pod 60 % HDP), a to Estonsko, Lucembursko, Slovensko, Slovinsko a Finsko, viz Graf 4.3. Naproti tomu veřejný dluh čtyř zemí eurozóny (Řecka, Itálie, Irsko a Portugalska) přesahoval 100 % HDP. Fiskální nezodpovědnost členských zemí Evropské unie může být jedním z hlavních prvků, které nehomogenní měnovou unií dále rozklížují.

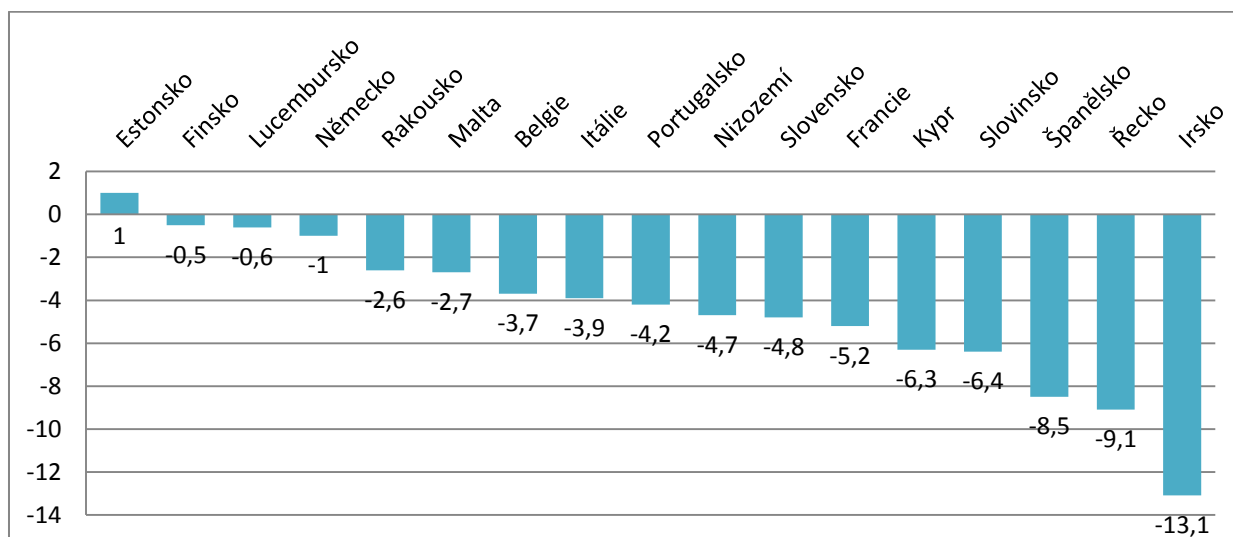
Graf 4.3 Veřejný dluh zemí eurozóny 2011 (% HDP)



Zdroj: Eurostat (2012), vlastní zpracování.

I v případě, kdyby při vzniku eurozóny měly všechny její členské země vyrovnané veřejné finance, tak v momentě, kdy by jeden z členů měnové unie začal hospodařit s deficitem, nenesl by sám hospodářské důsledky. Jestliže má hospodářství deficitní země na hospodářství celkové měnové unie malou váhu, tak je vliv jejího deficitu na úrokové sazby případně inflaci celé eurozóny naprosto mizivý. Tendence k nezodpovědným veřejným financím jsou tak uvnitř měnové unie silnější než ve státech s vlastní měnovou politikou. Tomu také odpovídají rozpočtové deficity zemí eurozóny, viz následující Graf 4.4.

Graf 4.4 Rozpočtový deficit zemí eurozóny 2011 (% HDP)



Zdro: Eurostat (2012), vlastní zpracování.

V roce 2011, kdy vrcholila dluhová krize v eurozóně, jen šest zemí eurozóny udrželo své rozpočtové deficity pod maximální hodnotou požadovanou Paktem stability a růstu (pod 3 % HDP). Konkrétně to bylo Estonsko, Finsko, Lucembursko, Německo, Rakousko a Malta, přičemž jediné Estonsko nemělo negativní rozpočtový deficit. Na druhé straně bylo šest zemí, které více než dvojnásobně překračovaly paktem povolené 3 % maximum, a to Irsko, Řecko, Španělsko, Slovinsko, Kypr, viz Graf 4.4. To ale není trend jen posledních let, jak znázorňuje následující Tab. 4.2, tak s rozpočtovým deficitem dlouhodobě hospodaří většina zemí eurozóny.

Tab. 4.2 Rozpočtový deficit eurozóny 2002 – 2011 (% HDP)

Země/rok	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
EU-27	-2,6	-3,2	-2,9	-2,5	-1,5	-0,9	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4
EU-17	-2,6	-3,1	-2,9	-2,5	-1,3	-0,7	-2,1	-6,3	-6,2	-4,1
Belgie	-0,1	-0,1	-0,1	-2,5	0,4	-0,1	-1,0	-5,5	-3,8	-3,7
Německo	-3,8	-4,2	-3,8	-3,3	-1,6	0,2	-0,1	-3,1	-4,1	-0,8
Estonsko	0,3	1,7	1,6	1,6	2,5	2,4	-2,9	-2,0	0,2	1,1
Irsko	-0,4	0,4	1,4	1,7	2,9	0,1	-7,4	-13,9	-30,9	-13,4
Řecko	-4,8	-5,6	-7,5	-5,2	-5,7	-6,5	-9,8	-15,6	-10,7	-9,4
Španělsko	-0,2	-0,3	-0,1	1,3	2,4	1,9	-4,5	-11,2	-9,7	-9,4
Francie	-3,1	-4,1	-3,6	-2,9	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,2
Itálie	-3,1	-3,6	-3,5	-4,4	-3,4	-1,6	-2,7	-5,4	-4,5	-3,9
Kypr	-4,4	-6,6	-4,1	-2,4	-1,2	3,5	0,9	-6,1	-5,3	-6,3
Lotyšsko	-2,3	-1,6	-1,0	-0,4	-0,5	-0,4	-4,2	-9,8	-8,1	-3,4
Malta	-5,8	-9,2	-4,7	-2,9	-2,8	-2,3	-4,6	-3,9	-3,6	-2,7
Nizozemí	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,5	0,2	0,5	-5,6	-5,1	-4,5
Rakousko	-0,7	-1,5	-4,4	-1,7	-1,5	-0,9	-0,9	-4,1	-4,5	-2,5
Portugalsko	-3,4	-3,7	-4,0	-6,5	-4,6	-3,1	-3,6	-10,2	-9,8	-4,4
Slovinsko	-2,4	-2,7	-2,3	-1,5	-1,4	0,0	-1,9	-6,0	-5,7	-6,4
Slovensko	-8,2	-2,8	-2,4	-2,8	-3,2	-1,8	-2,1	-8,0	-7,7	-4,9
Finsko	4,2	2,6	2,5	2,9	4,2	5,3	4,4	-2,5	-2,5	-0,6

Zdroj: Eurostat (2012), vlastní zpracování.

Tab. 4.2 dokazuje, že většina zemí eurozóny hospodaří s permanentním rozpočtovým deficitem. Například Řecko, které se dostalo svým nezodpovědným hospodařením téměř k bankrotu, ve sledovaných 10 letech hospodařilo vždy s rozpočtovým deficitem vyšším, než povoluje Pakt stability a růstu. To samé platí pro Portugalsko. To vedlo k tomu, že za sledovaných 10 let se průměr deficitů zemí eurozóny ani jednou nedostal do kladných hodnot, ba ani vyrovnaných. Nejblíže k průměrnému vyrovnanému rozpočtu měla eurozóna v roce 2007 v době hospodářské konjunktury (-0,7 % HDP). V Tab. 4.2 lze rovněž pozorovat velké

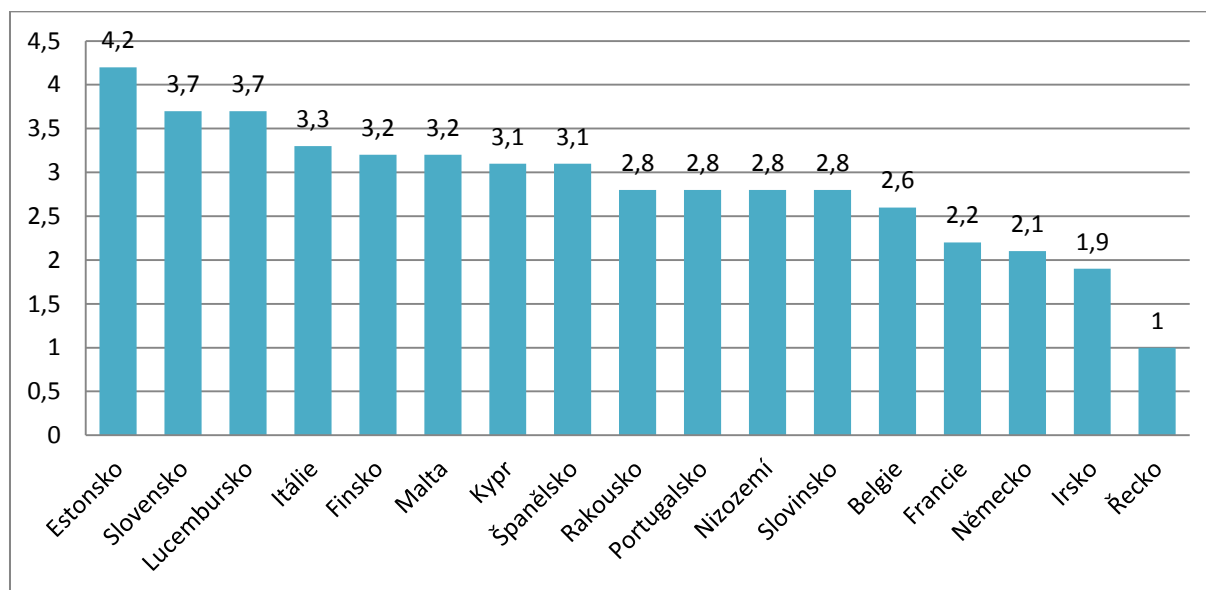
deficity v Irsku od roku 2008 v souvislosti se sanací irských bank, což přivedlo Irsko do problémů.

Lze tedy shrnout, že ani v oblasti veřejných financí nepanuje mezi členy eurozóny dostatečná homogenita. Jednoznačně jsou zde černí pasažéři měnové unie jako Řecko, Portugalsko či Španělsko.

4.1.4. Míra inflace

Do roku 1997 se míry inflace zemí Evropské unie, které se snažily o vstup do měnové unie, postupně sblížovaly. Taková konvergence byla vyvolána především snahou splnit stanovené inflační maastrichtské kritérium pro vstup do měnové unie. Ovšem už nedlouho po vzniku eurozóny se míry inflace začaly odlišovat. Je skutečností, že uvnitř eurozóny se vyprofilovaly země, jejichž naměřená inflace je dlouhodobě podprůměrná, jako Německo. A také země s dlouhodobě nadprůměrnou mírou inflace, jako Španělsko s Portugalskem a dříve především Řecko. Následující Graf 4.5 zobrazuje naměřenou inflaci za rok 2012.

Graf 4.5 Míra inflace zemí eurozóny 2012



Zdroj: Eurostat (2013c), vlastní zpracování.

Značné rozdíly mezi členy eurozóny panují i v zaznamenaných mírách inflace za rok 2012, jak dokazuje Graf 4.5. V daném roce rostla cenová hladina spotřebitelských cen nejrychleji v Estonsku (4,2 %) a nejpomaleji v Irsku (1 %). Následující Tab. 4.3 mapuje vývoj hladiny inflace v členských zemích eurozóny za posledních 8 let.

Tab. 4.3 Vývoj inflace v eurozóně 2005 - 2012

Země/rok	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EU-17	2,2	2,2	2,1	3,3	0,3	1,6	3,4	2,6
Belgie	2,5	2,3	1,8	4,5	0,0	2,3	3,4	2,4
Německo	1,9	1,8	2,3	2,8	0,2	1,2	5,1	4,2
Estonsko	4,1	4,4	6,7	10,6	0,2	2,7	1,2	1,9
Irsko	2,2	2,7	2,9	3,1	-1,7	-1,6	3,1	1,0
Řecko	3,5	3,3	3,0	4,2	1,3	4,7	3,1	2,4
Španělsko	3,4	3,6	2,8	4,1	-0,2	2,0	2,3	2,2
Francie	1,9	1,9	1,6	3,2	0,1	1,7	2,9	3,3
Itálie	2,2	2,2	2,0	3,5	0,8	1,6	3,5	3,1
Kypr	2,0	2,2	2,2	4,4	0,2	2,6	4,2	2,3
Lucembursko	3,8	3,0	2,7	4,1	0,0	2,8	3,9	5,7
Malta	2,5	2,6	0,7	4,7	1,8	2,0	2,5	2,8
Nizozemí	1,5	1,7	1,6	2,2	1,0	0,9	3,6	2,6
Rakousko	2,1	1,7	2,2	3,2	0,4	1,7	3,9	3,7
Portugalsko	2,1	3,0	2,4	2,7	-0,9	1,4	5,8	3,4
Slovinsko	2,5	2,5	3,8	5,5	0,9	2,1	4,1	3,7
Slovensko	2,8	4,3	1,9	3,9	0,9	0,7	3,3	3,2
Finsko	0,8	1,3	1,6	3,9	1,6	1,7	1,4	0,9

Zdroj: Eurostat (2013c), vlastní zpracování.

Z Tab. 4.3 je patrné, že i z dlouhodobějšího hlediska jsou míry inflace v jednotlivých zemích eurozóny na různé úrovni, přesto žádná ze zemí není dlouhodobě ohrožena výraznou nestabilní inflací.

4.1.5. Míra nezaměstnanosti

Výraznější rozdíly v eurozóně lze pozorovat v míře nezaměstnanosti. Na jedné straně je zde skupina zemí s poměrně nízkou mírou nezaměstnanosti jako Lucembursko, Německo, Rakousko, Nizozemsko, kde se nezaměstnanost v roce 2012 pohybovala kolem 5 %, jak je zřejmé z Tab. 4.4. Na druhé straně devět zemí eurozóny dosahovalo více než 10 % nezaměstnanosti.

Tab. 4.4 Míra nezaměstnanosti v eurozóně 2006 – 2012 (%)

Země/rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Belgie	8,3	75,0	7,0	7,9	8,3	7,2	7,3
Německo	10,3	8,7	7,5	7,8	7,1	5,9	5,5
Estonsko	5,9	4,6	5,5	13,8	16,9	12,5	10,2
Irsko	4,5	4,7	6,4	12,0	13,9	14,7	14,8
Řecko	8,9	8,3	7,7	9,5	12,6	17,7	-
Španělsko	8,5	8,3	11,3	18,0	20,1	21,7	25,0
Francie	9,2	8,4	7,8	9,5	9,7	9,6	10,2
Itálie	6,8	6,1	6,7	7,8	8,4	8,4	10,7
Kypr	4,7	4,1	3,8	5,5	6,5	7,9	12,1
Lucembursko	4,6	4,2	4,9	5,1	4,6	4,8	5,0
Malta	6,9	6,5	6,0	6,9	6,9	6,5	6,5
Nizozemí	4,4	3,6	3,1	3,7	4,5	4,4	5,3
Rakousko	4,8	4,4	3,8	4,8	4,4	4,2	-
Portugalsko	8,6	8,9	8,5	10,6	12,0	12,9	15,9
Slovinsko	6,0	4,9	4,4	5,9	7,3	8,2	9,0
Slovensko	13,5	11,2	9,6	12,1	14,5	13,6	14,0
Finsko	7,7	6,9	6,4	8,2	8,4	7,8	7,7

Zdroj: Eurostat (2013d), vlastní zpracování.

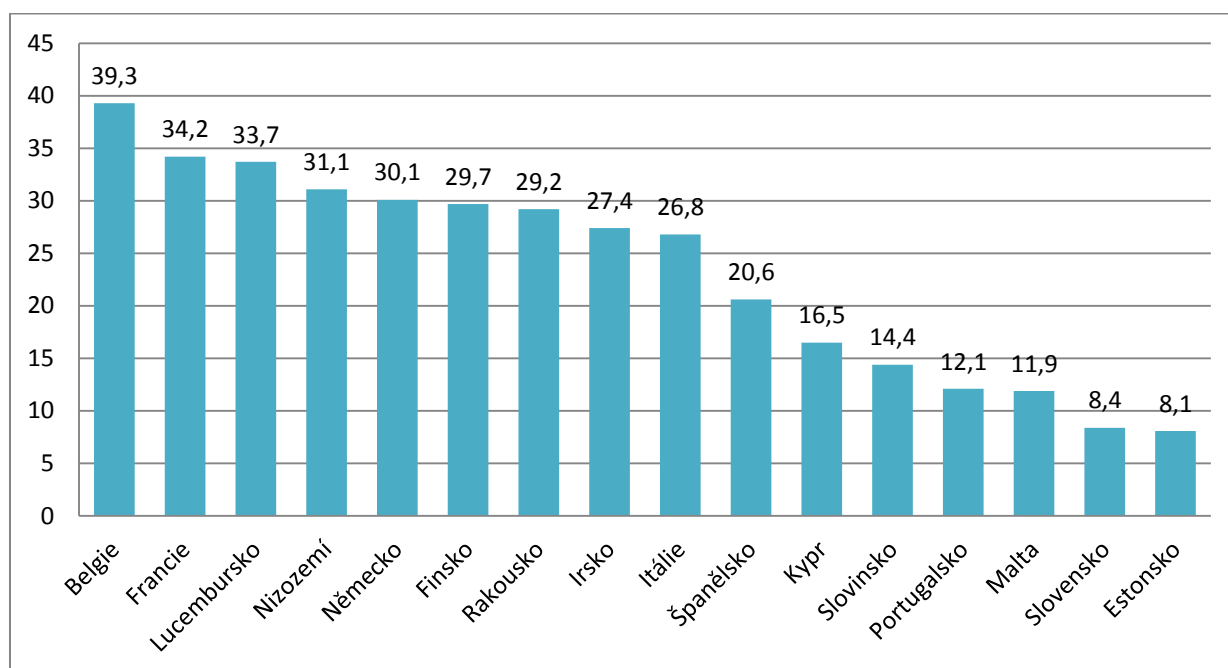
Oficiální hodnoty Řecka a Rakouska nejsou dostupné, ovšem Řecko dosahovalo zhruba stejně vysoké nezaměstnanosti jako Španělsko a pokud jde o Rakousko, opět nezaměstnanost nepřekročila 5 %. Lze tedy shrnout, že i v míře nezaměstnanosti jsou významné rozdíly mezi členskými státy eurozóny. Dle Tab. 4.4 mají horší pozici opět jihoevropské země.

4.1.6. Průměrné náklady na práci

Náklady na práci jsou v jednotlivých zemích základnou výrobních a celkových reprodukčních nákladů. Výše nákladů na práci udává konkurenční pozici na lokálních i světových trzích a může významně určovat aktivitu investorů.

Velké rozdíly jsou rovněž v nákladech na práci v jednotlivých členských zemích eurozóny, jak ukazuje následující Graf 4.6.

Graf 4.6 Průměrné náklady na hodinu práce 2011 (EUR)



Zdroj: Eurostat (2013e), vlastní zpracování.

Průměrné náklady včetně zdravotního a sociálního pojištění placeného zaměstnavatelem v průměru na jednu odpracovanou hodinu byly nejnižší v Estonsku a Slovensku, jen kolem 8 EUR, jak ukazuje Graf 4.6. Naproti tomu nejvyšší náklady na hodinu práce jsou v Belgii, kde je to 39,3 EUR za hodinu.

4.1.7. Zhodnocení

Mezi členy eurozóny existují značné ekonomické rozdíly a nerovnováhy. Právě takovéto rozdíly v eurozóně mohou být překážkou vytvoření fiskální nebo hospodářské unie, protože zapříčiňují, že různé skupiny zemí mají různý pohled na to, jak by se měla situace řešit a nastolit rovnováha. Ty země eurozóny, které vykazují nejlepší makroekonomické výsledky, jako Německo, Rakousko, Nizozemsko, Lucembursko či Finsko zdůrazňují potřebu fiskální disciplíny na úrovni jednotlivých členských zemí. Také zdůrazňují potřebu zvýšení konkurenceschopnosti ekonomicky slabších členů. Hospodářsky silnější země eurozóny jsou samozřejmě proti společným evropským dluhopisům, protože by měly vyšší úrokovou sazbu než jejich současné vládní dluhopisy, takže by jim společný dluhopis prodražil financování veřejného dluhu.

Země eurozóny s nejhoršími makroekonomickými výsledky, tedy především Řecko, Španělsko a Portugalsko naopak zdůrazňují potřebu dostatečně dlouhého období pro odstranění nadměrných rozpočtových deficitů. I přes to nově zaváděná fiskální pravidla

v Evropské unii směřují k co nejrychlejší fiskální konsolidaci. To znamená, že nově přijímaná opatření jsou v rozporu s názory zemí s horšími hospodářskými výsledky. Tyto země zdůrazňují rovněž potřebu podpory hospodářského růstu. Ovšem ty silnější země i nadále zdůrazňují především konsolidaci veřejných financí. Slabší země se samozřejmě hájí tím, že bez hospodářského růstu se ze svých fiskálních problémů nemohou dostat. Například Řecko stále prohlubuje svá konsolidační opatření, zvyšuje daně, šetří na výdajové straně rozpočtu, ale to vede k jeho dalšímu ekonomickému poklesu, jak je patrné z Tab. 4.1 a dalšímu zhoršování řeckého stavu veřejných financí.

Je zřejmé, že hospodářsky horší státy eurozóny jsou pro zavedení společného evropského dluhopisu, protože by měl nižší úrokovou sazbu než jejich nynější vládní dluhopisy. Společný evropský dluhopis by takovýmto zemím výrazně zlevnil financování jejich veřejného dluhu. Dosavadní vývoj tak ukazuje, jak je obtížné najít průniky a kompromisy mezi zcela rozdílnými stanovisky jednotlivých zemí eurozóny a to velmi komplikuje cestu k fiskální a hospodářské unii v EU. Velké makroekonomické rozdíly zemí eurozóny existují a v blízké budoucnosti nadále existovat budou.

Na základě uvedených statistik je zřejmé, že ekonomiky jednotlivých zemí eurozóny nejsou dostatečně homogenní. Z toho vyplývá, že eurozóna za současného složení potřebuje určitou úroveň fiskální koordinace. Měnová unie by mohla fungovat bez fiskální ve značně omezeném počtu současných členů. Pevným jádrem jsou země jako Německo, Francie, Nizozemí, Belgie, Lucembursko, Finsko a Rakousko, které se vyznačují srovnatelnými ekonomickými parametry.

4.2. Další posun k fiskální integraci

Absence fiskální koordinace v evropské měnové unii se naplno projevila vlivem globální finanční krize v roce 2008. Dlouhodobé strukturální problémy některých států eurozóny, především jejího jižního křídla vedly k neudržitelnému nárůstu veřejného dluhu. To z pohledu finančních investorů znamenalo ztrátu důvěryhodnosti získat zpět své investice. Takto postižené státy nakonec přišly o možnost refinancovat se na finančním trhu a získaly záchranu od Evropské unie a Mezinárodního měnového fondu.

Byly přijaty dočasné záchranné mechanismy EU a eurozóny, a to Evropský mechanismus finanční stabilizace a Evropský nástroj finanční stability, které sloužily k podpoře zemí v závažných ekonomických problémech. Tyto dočasné mechanismy byly

nahrazeny Evropským stabilizačním mechanismem (ESM). Tyto a další opatření posledních let v oblasti koordinace fiskální politiky budou zhodnoceny v této kapitole.

Nutnost vyřešit dluhovou krizi v Evropě si tedy vyžádala přijetí nových postupů a opatření. Práce se dále zaměří na zavedená fiskální a systémová opatření. Účelem fiskálních opatření je poskytnout zemím eurozóny finanční půjčky, konkrétně k tomu byl zřízen Evropský stabilizační mechanismus. Systémové opatření znamená úpravu evropských norem, aby v budoucnu nedocházelo k podobným dluhovým krizím a k tomu byla vypracována Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, jinak také nazývaná Fiskální pakt. Evropský stabilizační mechanismus tedy znamená uvolnění financí na stabilizaci eurozóny, naproti tomu Fiskální pakt má spíše dlouhodobou preventivně strategickou funkci. Oba nové nástroje ale pouze nahrazují tu skutečnost, že evropská měnová unie není vyvážena unií hospodářskou či fiskální. Ovšem ještě před zavedením ESM a Fiskálního paktu, byla v roce 2010 schválena procedura Evropský semestr.

4.3. Evropský semestr

Evropský semestr je jedna z iniciativ, která měla přispět ke koordinaci hospodářské a především právě fiskální politiky. Evropský semestr by odsouhlasen členskými zeměmi v září roku 2010. Tento nový systém vyšel z debaty o reformě Hospodářské a měnové unie, jak z návrhů Evropské komise, tak tzv. Task force¹. Také Evropský semestr je jedním z malých kroků směrem k hlubší integraci hospodářského pilíře HMU, který byl do evropského práva zaveden skrze sekundární legislativu.

Evropský semestr je vždy zahájen Roční analýzou růstu, v níž Evropská komise většinou v lednu daného roku, zveřejní svou analýzu na základě pokroku v plnění cílů Strategie Evropa 2020, zprávu o makroekonomickém vývoji a zprávu o zaměstnanosti. Současně Komise navrhne i společné priority pro ekonomické zotavení, růst a nová pracovní místa. Tyto dokumenty se věnují všem zemím Evropské unie a jsou konkretizovány pro každou zemi zvlášť. Roční analýza růstu zahrnuje tři oblasti hospodářské politiky a to makroekonomickou a fiskální politiku, strukturální reformy a opatření na podporu růstu.

Analýza se následovně prodiskutuje v Radě a Evropském parlamentu ještě před jarním zasedáním Evropské rady v březnu každého roku. Zde členské země rozhodnou právě na

¹ Task force bylo seskupení vzniklé na žádost Evropské rady v březnu roku 2010 za účelem vytvoření návrhů na posílení rozpočtové disciplíny a zlepšení rámce pro řešení krize. V čele Task force byl stálý předseda Evropské rady Herman Van Rompuy. Zasedali zde ministři financí všech členských zemí Evropské unie.

základě zprávy Komise o společných strategiích v oblasti hospodářských politik. Tuto strategii pak jednotlivé členské země zohlední při sestavování jejich střednědobých rozpočtových strategií v Stabilizačních programech (členské země eurozóny) a Konvergenčních programech (nečlenové eurozóny) a v neposlední řadě také v Národních programech reforem. Představitelé států a vlád tak za společný hospodářský program a rámec rozpočtového dohledu převzou odpovědnost a zaváží se k řádnému provádění ve svých zemích.

Členské státy poté předkládají své návrhy. V Národním programu reforem si členské státy stanoví program v oblasti strukturálních reforem a opatření na podporu růstu a vytváření pracovních míst směrem k dosažení cílů Strategie Evropa 2020. Dokumenty také zahrnují krátkodobé závazky přijaté v rámci Paktu Euro plus státy, které k paktu přistoupily. Stabilizační a konvergenční programy na druhé straně stanoví národní plány zodpovědných a udržitelných veřejných financí. Vytvořené dokumenty jsou následně odeslány k zhodnocení Evropské komisi, jak uvádí Evropská komise (2012).

Evropská komise po důkladném posouzení těchto programů předloží Radě EU v červnu návrh konkrétních doporučení pro jednotlivé členské země, ve kterých kvantifikuje pokrok a nedostatky každého členského státu při realizaci dohodnutých opatření. Evropská rada na červnovém zasedání tato doporučení od Komise projedná a Rada EU je následně přijme. Doporučení a pokyny od Rady EU členské země vezmou v potaz při sestavování svých veřejných rozpočtů na následující rok. Jak uvádí Měsíčník EU aktualit (2011), tak postupné návrhy těchto rozpočtů budou jednotlivé vlády v druhé polovině roku nadále zasílat k projednání svým národním parlamentům, protože ty samozřejmě neztrácejí své právo o rozpočtu rozhodovat. Nový rámec tedy jednoznačně neznámá omezení suverenity národních parlamentů, protože přijímání veřejných rozpočtů i nadále zůstává v rukou národních parlamentů. Instrukce Evropské unie, včetně samotného Soudního dvora Evropské unie ve skutečnosti nemají reálnou pravomoc vymáhat doporučení přijatá Evropskou radou nebo Radou EU.

Evropský semestr je vlastně ex ante hospodářská koordinace na úrovni Evropské unie během přípravy národních rozpočtů. Je to nový prvek v porovnání s dosavadní ex post koordinací strukturálních reforem a veřejných financí. Směřování hospodářských politik jednotlivých členských zemí tak bude určeno již před předložením národních rozpočtů. Výjimku si vyjednala Velká Británie jako jediný členský stát, která návrhy svých rozpočtů

nejprve předkládá svému národnímu parlamentu a až následovně je pošle k posouzení do Bruselu. Evropský semestr tak v podstatě nezvyšuje supranacionalitu Evropské unie převodem nových kompetencí z národní úrovně na úroveň unijní. Došlo tak pouze k posílení koordinace politik, avšak jejich skutečné provádění i nadále zůstává v rukou členských zemí. Vlády se sice zavázaly, že se pokusí prosadit doporučení Evropské unie na domácí scéně, ovšem to jim může komplikovat politická situace v zemi - například menšinová vláda, nejednota koalice, rozpory s vlastním volebním programem a další. Ve skutečnosti neexistuje žádný donucovací či sankční mechanismus, který by je k tomu donutil. Evropská komise má zde spíše konzultační funkci a působí jako expertní orgán. Rada také nemá dostatek pravomocí, aby mohla skutečně ovlivnit podobu národních rozpočtů svých členských zemí. Tak je často uváděno, že Evropský semestr má spíše informační funkci pro finanční trhy, jež se podle něj mohou orientovat a vytvářet tlak na jednotlivé země, aby si mohly co nejvýhodněji půjčovat na trzích. Je to tedy nový koordinační nástroj k monitorování závazků na úrovni EU.

Evropský semestr se dotkl hospodářské a zejména fiskální koordinace mezi všemi 27 členskými státy Evropské unie. Nicméně nevyřešil dostatečně potřebu posílení hospodářského pilíře uvnitř HMU. Nedostatečné nástroje HMU v oblasti fiskální politiky vážně ohrožují stabilitu společné měny. Evropský semestr je jistě další z menších kroků směrem k fiskální koordinaci, ale eurozóna vyžaduje poněkud silnější nástroje pro řešení a předcházení ekonomických šoků a krizí, které by byly více závazné a možná také více supranacionalizované, jak uvádí Euractiv (2010).

4.4. Euro plus pakt

Pakt euro plus výrazně navyšuje hloubku spolupráce v oblastech hospodářských politik členských zemí eurozóny. Pakt euro plus byl přijat na summitu Evropské rady v březnu roku 2011, přičemž vycházel z francouzsko-německého návrhu Paktu pro konkurenceschopnost, jenž navrhoval striktní pravidla jeho dodržování dokonce s možností uvalení sankcí. Je zde zjevná inspirace Německem, které se snaží skrze tento nástroj prezentovat svoji hospodářskou politiku jako optimální.

Původní Pakt pro konkurenceschopnost měl dokonce přispět k harmonizaci daňové politiky pro právnické osoby, zaváděl jednotný věk pro odchod do důchodu, a další jak uvádí Euractiv (2011). Původní pakt měl založit jistou formu hospodářské vlády EU a přitom se vracela myšlenka keynesiánského aktivistického řízení fiskální politiky. To ovšem vzbudilo

mezi členskými zeměmi výrazné negativní reakce. Negativní vnímání paktu bylo zapříčiněno, že jednání vedly jen Francie a Německo bez účasti dalších členských zemí, ale souviselo také s jeho obsahem, přičemž členské státy nesouhlasily s daňovou harmonizací, která by snížila prostor pro rozhodování na národní úrovni. Tak byl Pakt pro konkurenceschopnost významně pozměněn a přijat v březnu 2011 jako Pakt pro euro plus.

Cílem Euro plus paktu je větší koordinace hospodářské politiky členských zemí pro větší konvergenci a konkurenceschopnost. Pakt přijaly všechny země eurozóny, ke kterým se přidalo ještě Bulharsko, Dánsko, Litva, Lotyšsko, Rumunsko a Polsko, přičemž další země jsou přizvány k participaci na dobrovolném základě. Pakt se zaměřuje na oblasti spadající do kompetencí jednotlivých států, přičemž je důležitý pro zvýšení konkurenceschopnosti a zabránění škodlivé nerovnováhy. Pakt funguje současně s dalšími nástroji hospodářské koordinace Evropské unie a eurozóny jako jsou Evropa 2020, Evropský semestr, Pakt stability a růstu a Fiskální pakt. K těmto nástrojům vytváří přidanou hodnotu. Závazky, ke kterým se účastníci země zavázaly, budou zahrnuty v Národních programech reforem a Konvergenčních a Stabilizačních programech s možností pravidelného hodnocení v rámci Evropského semestru. Hlavy států a předsedové vlád členských zemí přijmou každý rok specifické národní závazky, které vychází se sdílených nejlepších praktik a nastavených indikátorů podle země s nejlepšími výsledky v určité oblasti. Implementace přijatých závazků a dosažený pokrok ve společných cílech jsou každoročně sledovány. Současně se členské státy zavázaly konzultovat ostatní země při zavádění důležitých ekonomických reforem.

Členské země, které přijaly závazky Paktu pro euro plus se současně zavázaly ke splnění těchto cílů, jak uvádí Euractiv (2011):

- podpora konkurenceschopnosti;
- zvýšení zaměstnanosti;
- posílení finanční stability;
- udržení svých veřejných financí.

Každý jednotlivý členský stát také musí prezentovat navržená a přijatá opatření, která přispějí ke splnění stanovených cílů. Avšak v případě, že země prokáže, že akce v některé z těchto oblastí není nutná, tak nemusí v dané oblasti vůbec jednat. Samy členské země s využitím vlastní kombinace politik a při zohlednění svých specifických nedostatků, si vybírají konkrétní akce na vnitrostátní úrovni, které budou učiněny k dosažení stanovených

cílů. Ale i tak země musí naplňovat stanovené indikátory a kritéria pro stanovené cíle na základě množství ukazatelů, které se týkají konkurenceschopnosti, zaměstnanosti, finanční stability a v neposlední řadě právě fiskální udržitelnosti. Tyto indikátory jsou poté hodnoceny na úrovni hlav členských států či jejich vlád a v případě, že země má ve stanovených oblastech problémy, musí se zavázat, že v daném čase se postará o vyřešení těchto nedostatků. Cíl v oblasti podpory konkurenceschopnosti je zaměřen na snížení ceny zaměstnanců a navýšení jejich produktivity. Dále pak deregulací průmyslu a zlepšením infrastruktury a vzdělání, podnikatelského prostředí atp. Podpora zaměstnanosti si stanovila cíle na úrovni dlouhodobé nezaměstnanosti, nezaměstnanosti mladých a snižování daní v oblasti pracovní síly. Cíl posílení finanční stability se týká zavedení dohledového mechanismu na bankovní sektor.

Z pohledu vývoje fiskální politiky Evropské unie je nejdůležitější následující část paktu. Udržitelnost veřejných financí se zde zaměřuje na udržitelnost penzí, zdravotnické péče a sociálních dávek a vnitrostátní fiskální pravidla.

4.4.1. Udržitelnost penzí, zdravotnické péče a sociálních dávek.

Udržitelnost penzí, zdravotnické péče a sociálních dávek je posuzována na základě ukazatelů mezery udržitelnosti². Ukazatele mezery udržitelnosti měří, jestli je zadlužení za současné politiky, především v oblasti důchodového systému, zdravotnické péče a systému sociálních dávek udržitelné, a to s ohledem na demografický vývoj dané země. Pakt jako nutnou součást reformy k zajištění udržitelnosti a přiměřenosti penzí a sociálních dávek považuje přizpůsobení penzijního systému každé země v souladu s jejím demografickým vývojem, jako například přizpůsobení skutečné věkové hranice pro odchod do důchodu předpokládané délce života, či zvýšením míry participace obyvatel na penzijním systému. Jako další uvádí možnost omezení předčasných odchodů do důchodu a využívání cílených stimulů pro motivaci zaměstnávání starších pracovníků³.

4.4.2. Vnitrostátní fiskální pravidla.

Členské státy se zavázaly promítnout fiskální pravidla Paktu stability a růstu do svého národního práva, ale samy mají možnost volby konkrétního vnitrostátního legislativního nástroje. Avšak členské státy musí zajistit, aby byl vybraný nástroj dostatečně silný, závazný a trvalý. O konkrétní podobě fiskálního pravidla také rozhodne každý členský stát sám. Může

² Mezera udržitelnosti zahrnuje takové ukazatele, které se na základě dohody mezi Komisí a členskými zeměmi používají k posuzování fiskální udržitelnosti.

³ Za starší pracovníky Euro plus pakt považuje věkovou skupinu starší 55 let.

být zvolena dluhová brzda týkající se primárního salda či určité výdajové pravidlo, ale vybrané fiskální pravidlo by mělo zaručit fiskální kázeň jak na úrovni členského státu jako celku, tak i na jeho nižších úrovních v případě, že tato úroveň má autonomii v dluhových záležitostech a finančních závazcích. Evropská komise si ale vyhrazuje právo být konzultována o konkrétním znění vybraného fiskálního pravidla ještě před jeho přijetím, tak aby bylo zajištěno, že je slučitelné s pravidly Evropské unie.

Výše uvedené cíle byly doplněny také koordinací daňových politik členských zemí. Oblast přímých daní zůstává i nadále v pravomoci samotných členských států, avšak pragmatická koordinace politik daňových je důležitý prvek koordinace hospodářských politik v zemích eurozóny na podporu fiskální konsolidace a hospodářského růstu. Zúčastněné státy se zavázaly k zahájení diskusí v problematice daňové politiky, především s cílem zajistit výměnu osvědčených postupů a vyhnout se tak špatným praktikám včetně vytvoření návrhů v oblasti boje proti podvodům a daňovým únikům. Velký důraz je také kladen na koordinaci daně z příjmů právnických osob na základě návrhu Komise.

4.5. Zhodnocení Euro plus paktu

Skrze Euro plus pakt došlo k další koordinaci a spolupráci v hospodářské a fiskální politice ve vybraných zemích Evropské unie. Země eurozóny tak učinily další krok směrem k fiskální a hospodářské integraci v souvislosti s určitými kroky k částečné harmonizaci daňové politiky. Avšak ani Euro plus pakt neznamená žádný nový převod kompetencí z národní úrovně na nadnárodní. Veškerá nová spolupráce a koordinace je postavena na bázi politických závazků prostřednictvím spíše vágního vymezení cílů, pro které opět neexistuje žádná vynutitelnost, či možnost uvalení sankcí za neplnění. Veškerá spolupráce je prováděna na mezivládní úrovni metodou otevřené spolupráce, která má vést právě k harmonizaci hospodářských a fiskálních politik. Implementace cílů a odpovědnost za jejich plnění je rukou samotných členských zemí. Hodnocení Euro plus paktu je úzce provázáno s procedurou Evropského semestru, který byl popsán výše. Evropská komise má opět roli jen expertního výboru, který vydává hodnotící zprávy o implementaci závazků, ale sama Komise nemá právo vydávat jakákoli závazná opatření. Hlavními aktéry je zde Evropská rada, Rada a Euroskupina, přičemž rozhodují o budoucím nasměrování skrze určování společných cílů. Nicméně případný úspěch, či neúspěch tohoto nástroje vždy bude závislý zejména na politické vůli členských zemí plnit své závazky.

Česká republika, Velká Británie, Švédsko a Maďarsko se však odmítli k Euro plus paktu připojit, kdy i po zmírnění oproti původnímu návrhu Paktu pro konkurenceschopnost Pakt označily jako radikální omezení suverenity členských zemí. Vláda České republiky se k Euro plus paktu odmítla připojit vzhledem k jeho vágnosti, protože podle ní není vlastně jasné, k čemu se zavazuje. Podobné rozpory mohou v Evropě spíše posilovat tendence vedoucí k dvourychlostní Evropě a vzhledem k odporu části členských zemí Euro plus pakt k plné politické unii určitě nepovede.

4.6. Six pack

Na začátku roku 2011 Rada EU ve složení ministrů financí odsouhlasila dohodu o opatřeních posilující formování economic governance na úrovni Evropské unie. Reforma vyšla z šesti legislativních návrhů Komise předložených již v roce 2010 a také ze zprávy Task force, která navrhla schválení hospodářské koordinace, protože bez ní nemůže měnová unie nikdy řádně fungovat. Dohoda směřuje k posílení rozpočtové disciplíny členských států a silnějšímu dohledovému mechanismu nad jejich hospodářskými politikami. Six pack vstoupil v platnost na konci roku 2011.

Six pack je tedy souborem šesti právních opatření, přičemž jejich cílem je zpřísnění správy ekonomických záležitostí v Evropské unii. Tato opatření představují velmi významný krok k posílení makroekonomického dohledu a fiskální kázně. Právě čtyři opatření se týkají fiskálních otázek, včetně reformy Paktu stability a růstu. Posilují dohled nad fiskální politikou, zavádějí zajištění národního fiskálního rámce a také zvyšují konzistentnost v dodržování těchto pravidel v mnohem ranější fázi, než tomu bývalo dříve. Zbylé dva návrhy by měly umožnit rozpoznávat a řešit makroekonomickou nerovnováhu v rámci EU a eurozóny.

Rada EU přijala dohodu o těchto šesti nových návrzích:

- a) nařízení, jímž se mění právní předpisy, které jsou základem preventivní části Paktu stability a růstu;

Preventivní část Paktu stability a růstu bude zabezpečovat, aby členské státy Evropské unie dodržovaly i v příznivých fázích hospodářského cyklu přísné a zodpovědné fiskální politiky. Tak by si mohly vytvářet nezbytnou rezervu pro méně příznivé fáze. Za účelem, aby se neopakovala situace z minulosti, kdy se většina členských zemí v období příznivé hospodářské fáze spokojily s dosaženými výsledky, je sledování veřejných financí založeno na nové koncepci tvorby přísné fiskální politiky, díky níž bude sledován více střednědobý cíl.

V případě značného odchýlení od plánované fiskální politiky v členských státech eurozóny Evropská komise může vydat varování.

- b) nařízení, kterým se mění právní předpisy, jež jsou základem nápravné části Paktu stability a růstu;

Úkolem nápravné části Paktu stability a růstu je zabránění hrubým chybám v rozpočtových politikách. Ke změně nařízení došlo z důvodu, aby bylo možné úzce sledovat vývoj veřejných dluhů a postavit jej v reakcích hospodářské a fiskální politiky na stejnou úroveň s vývojem schodku, a to především v případě rozhodnutí, která se týkají postupů přijímaných při proceduře nadměrného schodku. Členské země, jejichž veřejný dluh přesáhne 60 % HDP, musí podniknout kroky k jeho snížení dostatečným tempem. To znamená, že jej musí snížit o jednu dvacetinu rozdílu vůči 60 % mezní přípustné hodnoty tohoto ukazatele za poslední tři roky, jak uvádí Měsíčník EU aktualit, číslo 98 (2011).

- c) nařízení o účinném prosazování rozpočtového dohledu v eurozóně;

Změny v preventivní a nápravné části Paktu stability a růstu podporují nový soubor finančních sankcí pro nezodpovědné členské státy eurozóny. V případě preventivní části, pokud se fiskální politika členského státu významně odchyluje od stanoveného kritéria zdravého vývoje veřejných financí, pak tato země poskytne úročené depozitum. V případě nápravné části se poté, co je rozhodnuto o nadměrném schodku v dané zemi uplatní neúročené depozitum ve výši 0,2 % HDP. Ovšem pokud daná země nedodrží stanovená doporučení k nápravě nadměrného schodku, pak se tento vklad mění na finanční postih. Vybrané úroky z vkladů a finanční postihy poté budou rozděleny mezi ostatní členské země eurozóny, které nevhodně hospodaří s nadměrným schodkem.

- d) nová směrnice o požadavcích na rozpočtový rámec členských států;

Protože je tvorba fiskální politiky a zodpovědnost za ní v rukou samotných členských zemí, je důležité, aby se kritéria Paktu stability a růstu odrážely také v samotných vnitrostátních rozpočtových rámcích, to znamená v systému prvků a nástrojů, které tvoří základ vnitrostátního mechanismu řízení fiskální politiky (například účetní systémy, statistiky, prognostické a rozpočtové postupy, daňové předpisy, vztahy daňových orgánů s jinými subjekty aj.). Směrnice tak určuje minimální požadavky, které členskými státy musí dodržovat.

- e) nové nařízení o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy;

Procedura nadměrného schodku představuje nový prvek hospodářského dohledu v Evropské unii. Proces obsahuje pravidelná posouzení rizika nerovnováhy na základě přehledu ekonomických ukazatelů a jejich vývoje. Pokud je členský stát ve výrazné nerovnováze nebo v nerovnováze, jež ohrožuje fungování HMU, pak může Rada EU přijmout doporučení a zahájit realizaci procedur při postupu při nadměrném schodku. Úkolem členské země, která je podrobena postupu při nadměrném schodku, musí předložit nápravný plán. Tento plán prověří Rada EU a rovněž stanoví termín pro nápravná opatření. Pokud ale daná členská země eurozóny opakovaně nepodnikne nápravu, budou jí uloženy sankce (viz následující bod).

- f) nařízení o prosazovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně.

Obdobně jako v případě fiskální politiky musí členský stát eurozóny zaplatit roční finanční postih ve výši 0,1 % HDP v případě, že nedodrží doporučení Rady EU o postupu při nadměrném schodku. Avšak finanční postih je možno neuplatnit, v případě hlasování kvalifikované většiny proti, přičemž hlasují jen členské státy eurozóny.

Six pack je tak pouze souborem sekundární legislativy, to znamená, že nedošlo ke změně primárního práva Evropské unie. Tato opatření mají vést k prohloubení fiskální odpovědnosti a posunout tak eurozónu o krok blíže k fiskální integraci. A to skrze posilující dohled nad fiskální politikou, zavádějí zajištění národního fiskálního rámce a také zvyšují konzistentnost v dodržování těchto pravidel v mnohem ranější fázi, než tomu bývalo dříve. Ale ani tento posun k fiskální integraci není dostačující ke skutečnému dobudování hospodářského pilíře hospodářské a měnové unie. V podstatě jde o reformu Paktu stability a růstu, který už členské země dávno přestaly respektovat.

4.7. Evropský stabilizační mechanismus

Evropský stabilizační mechanismus (ESM) je stálý krizový mechanismus finanční pomoci pro členské země eurozóny. Jeho cílem je poskytovat stabilizační podporu pro země eurozóny, které zažívají nebo jsou přímo ohroženy závažnými finančními problémy skrze určité finanční nástroje. Prostřednictvím ESM jsou k dispozici jisté finanční prostředky, tedy něco jako velký rozpočet, z něhož je případně možnost sanovat národní veřejné rozpočty.

Jako reakce na zprávu pracovní skupiny pro správu ekonomických záležitostí se Evropská rada v říjnu 2010 shodla na potřebě vytvoření stálého krizového mechanismu pro zajištění finanční stability eurozóny. Následně se také dohodlo, že je k tomu potřeba pozměnit Smlouvu o fungování Evropské unie, proto aby země eurozóny mohly ESM zavést a nemusel by již nadále být využíván článek 122 Smlouvy o fungování EU určený pro finanční pomoc členským zemím postiženým přírodními katastrofami a dalšími mimořádnými událostmi mimo možnost jejich kontroly. Tak došlo ke změně Smlouvy o fungování Evropské unie (2012) pro ustanovení společného stálého mechanismu pro zajištění finanční stability eurozóny. Článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie (2012) byl doplněn odstavcem, který uvádí: „Členské státy, jejichž měnou je euro, mohou zavést mechanismus stability, který bude aktivován v případech, kdy to bude nezbytné k zajištění stability eurozóny jako celku. Poskytnutí jakékoli požadované finanční pomoci v rámci tohoto mechanismu bude podléhat přísné podmíněnosti.“

A tak 11. července 2011 ministři financí všech sedmnácti členských zemí eurozóny podepsali smlouvu o zřízení Evropského stabilizačního mechanismu. Znění smlouvy ale bylo ještě pozměněno v oblasti zaměřené na zlepšení účinnosti mechanismu. Opakovaně byla smlouva podepsána 2. února 2012, přičemž v platnost vstoupila 27. září 2012. Evropský stabilizační mechanismus byl otevřen 8. října 2012. Země stojící mimo eurozónu nejsou povinny a ani vyzývány k participaci na ESM, mohou se však k půjčkám poskytovaným ESM připojit ad hoc. V otázce možného rozšíření eurozóny, ESM není podmínkou vstupu, nýbrž až důsledkem vstupu země do eurozóny. Počítá se s tím, že přijme-li nějaká země euro, tak se pak daná země stane rovněž členem ESM.

Rozložení příspěvků do Evropského stabilizačního mechanismu je založeno na podílu členských států na splaceném kapitálu Evropské centrální banky. Ovšem pro novější země eurozóny byl odsouhlasen výhodnější režim. Tento výhodnější režim dočasně, po dobu 12 let kompenzuje ty státy, jejichž HDP na obyvatele v paritě kupní síly je pod 75 % průměru Evropské unie.

Pokud jde o vztah Evropského stabilizačního mechanismu a Evropské centrální banky, tak Smlouva o fungování Evropské unie Evropské centrální bance výslovně zakazuje sanovat rozpočty jednotlivých členských zemí. Nebylo tedy možné svěřit tyto finanční prostředky do rukou ECB, protože by to znamenalo jasné nedodržení základních smluv Evropské unie, právě z toho důvodu byl zřízen ESM. Evropský stabilizační mechanismus jako samostatný

balík peněz sanaci veřejných rozpočtů umožňuje. Z toho vyplývá, že ESM doplňuje či částečně nahrazuje Evropskou centrální banku.

Evropský stabilizační mechanismus nahradil evropské stabilizační opatření zavedené v květnu 2010 poskytující finanční pomoc členským státům Evropské unie v nesnázích a chránící tak finanční stabilitu Evropské unie před silnými tlaky na trzích se státními dluhopisy v eurozóně. Tuto záchranu doposud tvořil Evropský mechanismus finanční stabilizace (EFSM) a Evropský nástroj finanční stability (EFSF), přičemž ty zůstávají v platnosti do června roku 2013. Poté budou tyto mechanismy dále fungovat, nicméně jen pro správu a vypořádání jejich dřívějších půjček.

4.7.1. EFSM

Evropský mechanismus finanční stabilizace (European Financial Stabilisation Mechanism – EFSM) byl vytvořen nařízením Rady (EU) č. 407/2010 v květnu 2010 jako reakce na prohlubující se dluhovou krizi eurozóny. Dohodly se všechny země Evropské unie, tedy i ty, které nejsou členy eurozóny. Evropský mechanismus finanční stabilizace dal Evropské komisi oprávnění mobilizovat finanční prostředky skrze emise dluhopisů, jež jsou kryty rozpočtem Evropské unie.

4.7.2. EFSF

Evropský nástroj finanční stability (European Financial Stability Facility –EFSF), byl vytvořen také v květnu 2010 rozhodnutím 16 členských zemí eurozóny. Evropský nástroj finanční stability je samostatnou finanční institucí, která získává finanční prostředky emisí obligací a jiných dluhových nástrojů na kapitálovém trhu, které jsou kryty státy eurozóny podle předem stanoveného klíče. Je několik možností, jak tyto prostředky použít jako krátkodobou finanční pomoc zemím eurozóny, které jsou ve finančních potížích. Evropský nástroj finanční stability byl vytvořen pouze jako dočasný záchranný mechanismus, podobně jako EFSM. Jeho funkci převzal Evropský stabilizační mechanismus.

4.7.3. Kapitálová struktura

ESM se vždy bude snažit o udělení a udržení nejvyššího ratingu od nejvýznamnějších ratingových agentur. Kompletní částka upsaného kapitálu ESM bude 700 mld. EUR, přičemž jen 80 mld. EUR bude kapitál splacený, který bude splácen po 16 mld. EUR. Kapitál by měl být splacen v pěti splátkách, přičemž poslední má být až a v první polovině roku 2014. Kromě splaceného kapitálu ESM bude disponovat také přislíbeným kapitálem splatným na zavození a zárukami členských zemí eurozóny ve výši 620 mld. EUR. Členské země se také zavázaly, že

v průběhu přechodné fáze mezi lety 2013 až 2017 v případě nutnosti urychlí poskytování finančních prostředků. Nicméně úvěrová kapacita ESM pro země platící eurem, které se ocitnou v problémech je jen 500 miliard eur (12,6 bilionu korun) v souvislosti s udržením nejvyššího ratingu.

4.7.4. Nástroje ESM

Podpora zemí, jež budou mít závažné problémy s financováním prostřednictvím ESM může mít několik podob:

- stabilizační podpora bude poskytována členským zemím eurozóny, které se dostanou do vážných problémů s financováním v podobě krátkodobé či střednědobé stabilizační podpory, podmínkou pro přístup k ESM bude makroekonomický nápravný program s náležitou podmíněností politik, která bude odpovídat závažnosti příslušných nerovnováh v přijímajícím členském státě, tento ozdravný program a splatnost půjček bude záviset na povaze nerovnováh a vyhlídkách přijímajícího na návrat na finanční trhy daného člena eurozóny;
- rekapitalizace finančních institucí je dalším nástrojem ESM, Rada guvernérů⁴ může rozhodnout o poskytnutí finanční pomoci přímo v podobě úvěru na rekapitalizaci finančních institucí daného člena eurozóny;
- preventivní finanční pomoc znamená, že ESM má pravomoc poskytnout finanční pomoc v podobě úvěrové linky jeho členským zemím, které sice mají problémy s refinancováním na finančních trzích, ale doposud ještě úplně neztratily důvěru investorů;
- nástroj pro podporu na primárním trhu je nástroj ESM, jehož cílem je maximalizovat nákladovou efektivnost podpory, ESM tak nakupuje dluhopisy členského státu, který má vážné problémy s financováním na primárním trhu, nakupuje tedy dluhopisy příslušného ministerstva financí;
- nástroj podpory na sekundárním trhu je dalším nástrojem, který ESM může využít., protože kromě operací na trhu primárním může ESM intervenovat rovněž na sekundárním či-li mezibankovním trhu, ovšem rozhodnutí o intervencích na sekundárním trhu může být přijato pouze na základě analýzy Evropské centrální banky.

⁴ Rada guvernérů je nejvyšším rozhodovacím orgánem ESM. Jednotliví členové si zde jmenují guvernéra a jeho zástupce. V Radě guvernérů zasedají ministři financí členských zemí eurozóny, přičemž si volí svého předsedu. Jsou zde přijímána nejdůležitější rozhodnutí v ESM.

Při poskytování finanční pomoci musí ESM velmi úzce spolupracovat s Mezinárodním měnovým fondem. V každém případě finanční pomoci od ESM bude také usilováno o aktivní účast MMF, a to na úrovni finanční i technické. Komise a MMF společně a v součinnosti s ECB mají za úkol vypracování analýzy udržitelnosti dluhu. Ve stejném složení Komise, MMF v součinnosti s ECB budou vyjednávány podmínky politik, s nimiž bude daná finanční pomoc až už ze strany ESM či MMF svázána. Finanční pomoc od ESM bude vždy aktivována na základě podané žádosti členské země ostatním členským zemím eurozóny. Eurokupina následně musí informovat Radu EU o podané žádosti o realizaci pomoci. Následně Rada guvernérů požádá Komisi, aby v součinnosti s Evropskou centrální bankou posoudila existenci rizika pro finanční stabilitu eurozóny jako takové a spolu s MMF opět v součinnosti s ECB sestavila podrobnou analýzu udržitelnosti veřejného dluhu daného členského státu.

4.7.5. ESM jako posun k fiskální a hospodářské unii

ESM v podstatě znamená stálou možnost finančních transferů namísto dočasných EFSF a EFSM. To znamená, že vytváří na úrovni Evropské unie dodatečné finanční prostředky k případným fiskálním transferům a jistým způsobem významně navyšuje společný rozpočet Evropské unie⁵. Avšak tyto transfery jsou možné pouze za nestandardních a krajních podmínek, které znamenají ohrožení stability eurozóny jako takové skrze finanční potíže jedné či více zemí eurozóny. Ovšem i rozhodování o poskytnutí finančního transferu zůstává na mezivládní úrovni, protože o poskytnutí půjčky a jejích podmínkách rozhoduje Rada guvernérů ESM jednomyslným hlasováním. Komise má postavení expertního orgánu bez významnějších pravomocí, prostřednictvím kterých by mohla přímo rozhodovat o poskytnutí půjčky. Pokud jde o postavení Evropského parlamentu, tak ten je pouze informován skrze mnohostranný dohled. Evropský soudní dvůr má pravomoc rozhodovat o sporech mezi členským státem a ESM, ovšem až v případě napadení rozhodnutí, které učinila Rada guvernérů ESM.

Pokud jde o prohloubení hospodářské a fiskální koordinace, tak přijetí finančních prostředků prostřednictvím ESM znamená, že daná země musí splnit hospodářské podmínky, s nimiž bude daná finanční pomoc od ESM svázána. To znamená, že její fiskální politika už nebude politikou zcela nezávislou. Země dočasně ztratí podstatnou část národní suverenity v oblasti řízení veřejných rozpočtů. Z toho vyplývá, že země, které přijmou finanční pomoc od

⁵ Výše prostředků na závazky společného rozpočtu EU pro rok 2013 činí 151 miliard EUR.

ESM již budou mít výrazné prvky fiskální unie, jak uvádí Pečinková (2012). Vytvoření Evropského stabilizačního mechanismu tak znamená další krok k evropské fiskální unii.

Ovšem je zřejmé, že takovýto krok k hlubší integraci vyvolává značnou vlnu kritiky. Někteří kritici ESM uvádí, že 500 mld. EUR, které může poskytnout, nebude na záchranu eurozóny stačit. V případě finančních problémů Itálie 500 mld. EUR pravděpodobně opravdu stačit nebude. Problém s ESM, kterého se mnoho členských zemí obává je tak jeho možné opakující se navyšování. Přímou Smlouva o zřízení ESM (2012) definuje 500 mld. EUR objem úvěrů jako „počáteční maximální objem“. Dále smlouva stanovuje že „členové ESM se tímto neodvolatelně a bezpodmínečně zavazují zaplatit jakýkoliv kapitálový požadavek, který vůči nim bude učiněn“.

Další významnou kritikou spuštění ESM je, že takovýto systém v podstatě odporuje zásadám Maastrichtské smlouvy, která zakázala jakoukoli finanční sanaci jednotlivých států a vzájemné ručení za dluhy států. K prolomení no-bailout doložky došlo, když se do vážných finančních potíží dostalo Řecko. Ani v americké federaci neexistuje, aby jednotlivé země ručily za závazky sobě navzájem. Otázkou tak zůstává, zda ESM ještě více neprohloubí černé pasažérství v eurozóně.

Nicméně až skutečné fungování Evropského stabilizačního mechanismu ve chvíli, kdy některý členský stát požádá o finanční pomoc, ukáže, zda byl tento krok k vytvoření fiskální unie krokem vhodným.

4.8. Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii

Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, také známa jako Fiskální pakt, vstoupila v platnost 1. ledna 2013. Smlouva zavazuje členské země Evropské unie k posílení hospodářského pilíře hospodářské a měnové unie skrze přijetí souboru pravidel, které zpřísní rozpočtovou zodpovědnost prostřednictvím rozpočtového paktu. Dále smluvní strany zavazuje k posílení koordinace svých hospodářských politik, zlepšení správy eurozóny a dosáhnout tak cílů Evropské unie v podobě udržitelného růstu, zaměstnanosti, konkurenceschopnosti a sociální soudržnosti. Jediné dva státy Evropské unie se k fiskálnímu paktu odmítly připojit, a to právě Česká republika a Velká Británie. Na paktu se většina EU shodla v souvislosti s reakcí na dluhovou krizi a rovněž ve snaze předcházet jejímu opakování někdy v budoucnosti.

Aby smlouva mohla vstoupit v platnost, byla třeba ratifikace minimálně dvanácti členských zemí eurozóny. Tato podmínka byla k 1. lednu 2013 splněna přesně dvanácti státy, konkrétně to bylo Estonsko, Finsko, Francie, Itálie, Irsko, Kypr, Německo, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Slovinsko, Španělsko. K smlouvě se zavázalo celkem 25 zemí Evropské unie, přičemž ještě ve všech neproběhla ratifikace. Smlouva byla podepsána již 2. března 2012 a bude začleněna do smluv, na kterých je založena Evropská unie hned, jak to bude možné. Nejpozdější lhůta je pět let od vstupu v platnost, tedy 1. ledna 2018, kdy na základě zkušeností s plněním smlouvy musí být přijaty v souladu se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie kroky s cílem začlenění této smlouvy do právního rámce Evropské unie.

Nejdůležitější částí Fiskálního paktu je III. hlava Rozpočtový pakt. Právě ve třetí hlavě jsou stanovena pravidla pro země, které se k němu rozhodnou připojit. Základním požadavkem fiskálního paktu je, že veřejné rozpočty musí být přebytkové či alespoň vyrovnané. Konkrétně státy, které se k němu připojí, musí do jednoho roku od vstupu v platnost této smlouvy přijat právní předpis, který zaručí, že strukturální saldo daného státního rozpočtu nepřesáhne 0,5 % hrubého domácího produktu v tržních cenách. Přičemž ročním strukturálním saldem se rozumí roční cyklicky očištěné saldo bez vlivu jednorázových a dočasných opatření.

Země účastníci se Fiskálního paktu rovněž zajistí rychle směřování ke svému střednědobému cíli ve smyslu revidovaného Paktu stability a růstu. Evropská komise navrhne harmonogram takového směřování v souvislosti s riziky udržitelnosti, kterým dané země čelí. Nicméně za výjimečných okolností se smluvní strany mohou od svého střednědobého cíle krátkodobě odchýlit. Dále Fiskální pakt uvádí, že smluvní strany s veřejným dluhem výrazně nižším než 60 % HDP a v případě, že rizika z pohledu dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí jsou nízká, může spodní hranice střednědobého cíle odpovídat strukturálnímu schodku ve výši maximálně 1 % hrubého domácího produktu v tržních cenách. V případě vážného odchýlení země od střednědobého cíle dojde k automatickému aktivování mechanismu nápravy. Daná země má povinnost provést opatření vedoucí k nápravě odchylek během určitého období.

Pakt rovněž zdůrazňuje horní limit veřejného zadlužení zemí, a to 60 % HDP. V případě překročení této referenční hodnoty danou zemí, tato země je povinna tento poměr snižovat průměrným tempem jedné dvacetiny za rok.

V případě, že některá členská země nepřijme nebo nebude plnit nezbytné opatření ke snižování dluhu, může být záležitost předložena Evropskému soudnímu dvoru a může také dojít k uložení finančních sankcí. Sankce má podobu paušální částky nebo penále v individuální výši, ale nepřesáhne 0,1 % hrubého domácího produktu dané země. Takto uložené sankce budou následně směřovány buď do společného rozpočtu Evropské unie, nebo do Evropského stabilizačního mechanismu. V případě, že sankce bude platit země eurozóny, tak finanční prostředky budou hrazeny ve prospěch Evropského stabilizačního mechanismu. Sankce nečlenů eurozóny budou směřovány ve prospěch společného rozpočtu EU. Dále mají členské státy povinnost ohlašovat Radě EU a Komisi plány emisí veřejných dluhopisů.

4.8.1. Současné plnění limitů strukturálního salda a prognózy do dalších let

Vývoj strukturálního salda zemí Evropské unie je ale v současné době neuspokojivý. Především v souvislosti s nejvyšší přípustnou hranicí strukturálního schodku na úrovni 0,5 % hrubého domácího produktu. Ovšem prognózy do následujících let mají mírně pozitivní trend. Následující Tab. 4.5 znázorňuje strukturální salda všech zemí Evropské unie včetně prognóz na následující léta, data jsou převzata dle Evropské komise (2013).

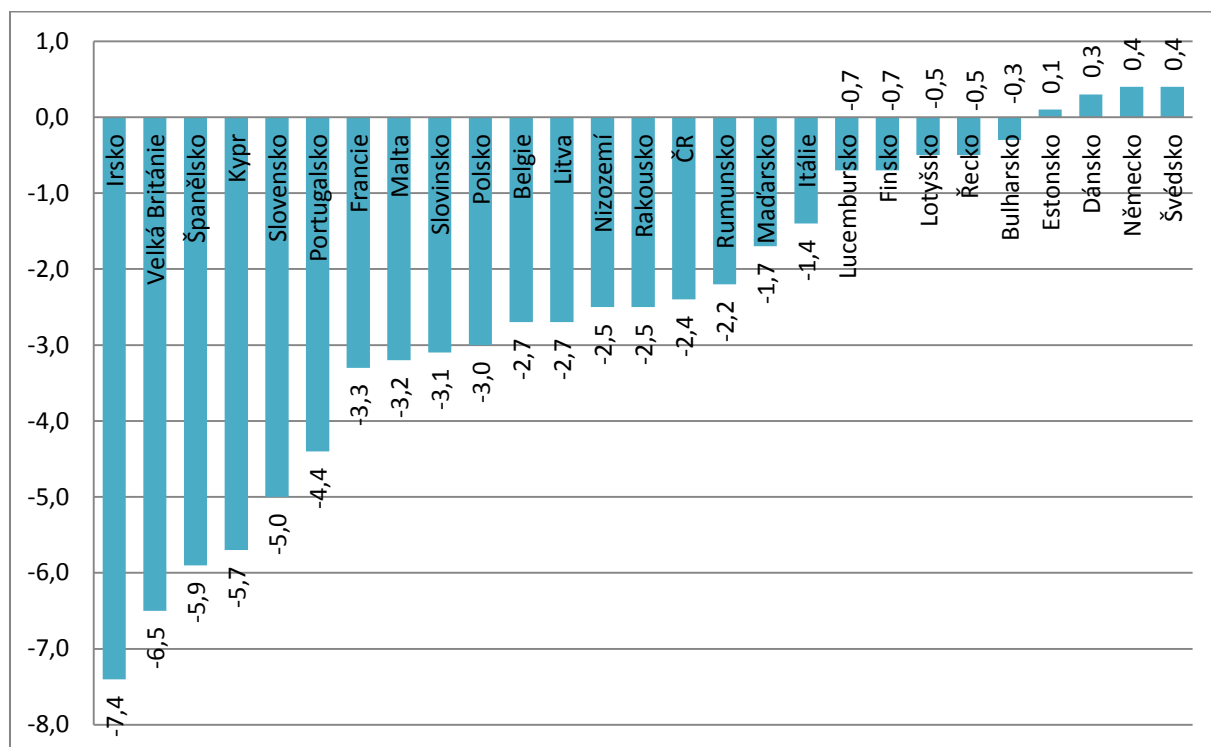
Tab. 4.5 Strukturální saldo zemí EU (% HDP)

Země/ rok	Průměr 2004-2008	2010	2011	2012	2013	2014
Španělsko	-0,2	-7,4	-7,3	-5,9	-4,7	-5,5
Velká Británie	-4,5	-8,7	-6,5	-6,5	-6,0	-4,9
Irsko	-0,8	-9,2	-7,7	-7,4	-6,6	-4,6
Slovensko	-3,0	-4,4	-4,5	-3,1	-2,3	-3,1
Slovensko	-3,1	-7,5	-5,5	-5,0	-3,3	-2,8
Maďarsko	-7,6	-3,4	-4,3	-1,7	-2,0	-2,6
Belgie	-1,4	-3,3	-3,4	-2,7	-2,2	-2,5
Malta	-4,7	-4,4	-3,2	-3,2	-2,9	-2,5
Kypr	-1,4	-5,5	-6,2	-5,7	-3,9	-2,5
Francie	-4,3	-5,8	-4,5	-3,3	-2,0	-2,2
Litva	-3,6	-4,6	-4,6	-2,7	-2,2	-2,2
Nizozemí	-0,3	-4,0	-3,6	-2,5	-1,6	-2,1
ČR	-3,4	-4,8	-3,1	-2,4	-2,2	-2,1
Polsko	-4,3	-8,3	-5,2	-3,0	-2,2	-1,7
Rakousko	-1,5	-3,3	-2,3	-2,5	-1,9	-1,6
Portugalsko	-4,8	-8,7	-6,5	-4,4	-3,1	-1,5
Lotyšsko	-3,6	-2,9	-1,4	-0,5	-1,0	-1,1
Lucembursko	0,8	0,0	0,2	-0,7	0,1	-0,7
Rumunsko	-4,6	-6,1	-4,0	-2,2	-0,9	-0,6
Itálie	-4,5	-3,6	-3,7	-1,4	-0,1	-0,5
Dánsko	-3,4	-0,2	0,3	0,3	-0,3	-0,5
Finsko	2,7	-0,7	-0,1	-0,7	-0,3	-0,4
Bulharsko	0,9	-2,0	-1,4	-0,3	-0,5	-0,3
Estonsko	-1,1	-1,1	-0,7	0,1	-0,3	0,2
Německo	-1,7	-2,4	-1,0	0,4	0,4	0,3
Švédsko	1,0	1,3	0,4	0,4	0,1	0,3
Řecko	-7,4	-8,1	-4,7	-0,5	1,8	1,5
Průměr EU 27	-2,8	-4,9	-3,8	-2,7	-1,9	-1,9
Průměr eurozóny	-2,6	-4,4	-3,6	-2,1	-1,3	-1,5

Zdroj: Evropská komise (2013), vlastní zpracování.

Podle Tab. 4.5 tak limit strukturálního schodku ve výši 0,5 % HDP v tržních cenách splňuje za rok 2012 pouze sedm zemí Evropské unie (Švédsko, Německo, Dánsko, Estonsko, Bulharsko, Řecko a Lotyšsko). Finsko s Lucemburskem tuto hranici 0,5 % limit těsně překročily, ale vzhledem k tomu, že obě tyto země dosahují veřejného dluhu pod 60 % HDP, bylo by tedy možné na ně uplatnit pravidlo navýšení limitu strukturálního schodku na 1 % HDP v tržních cenách. V grafech je pro srovnání zařazena i Česká republika a Velká Británie, které se Fiskálního paktu odmítly účastnit. Následující Graf 4.7 v přesném pořadí seskupuje země dle velikosti strukturálního salda v minulém roce 2012.

Graf 4.7 Strukturální saldo EU 2012 (% HDP)



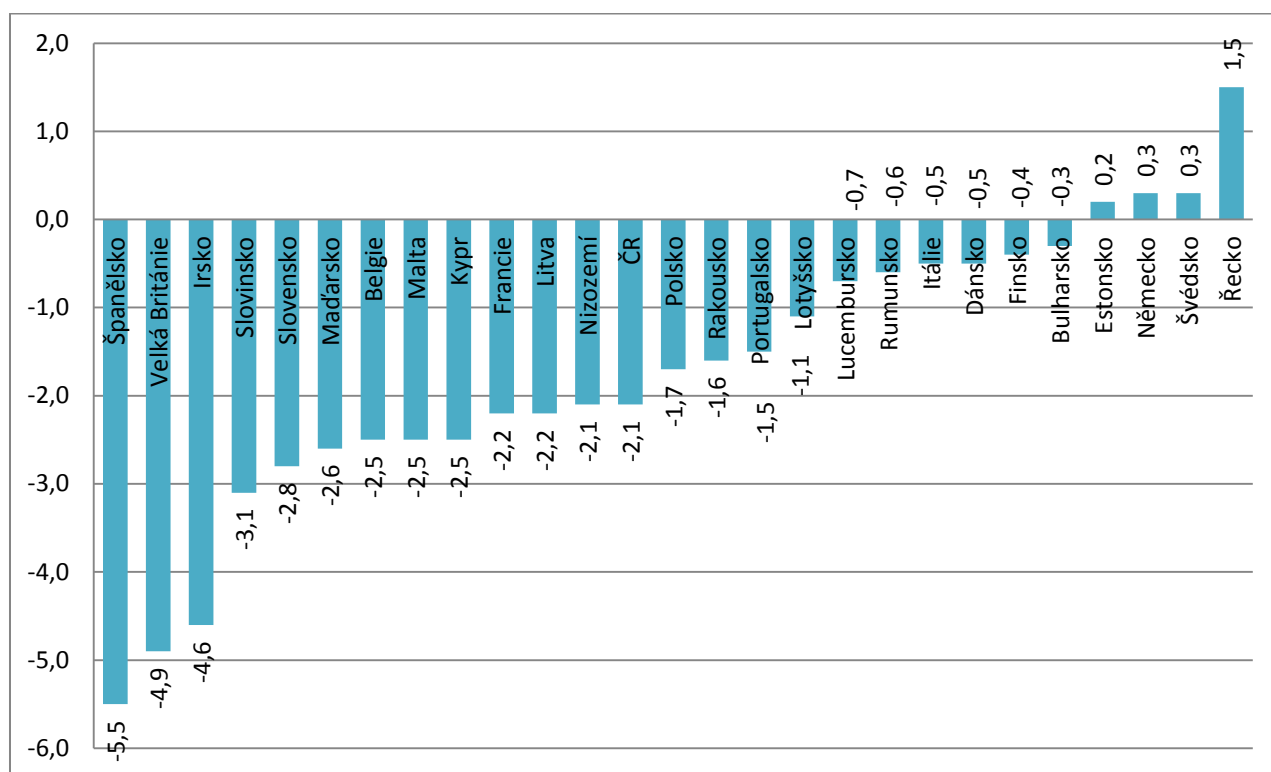
Zdroj: Evropská komise (2013), vlastní zpracování.

Následující Graf 4.8 ukazuje dle predikce Evropské komise (2013) hodnoty strukturálního salda v roce 2014. V daném roce by z 25 zemí účastnících se Fiskálního paktu hranici 0,5 % HDP strukturálního salda splňovalo jen osm zemí (Řecko, Švédsko, Německo, Estonsko, Bulharsko, Finsko, Dánsko, Itálie). A na Rumunsko⁶ a Lucembursko⁷ by se vzhledem jejich nízkému předpokládanému veřejnému dluhu uplatnilo pravidlo navýšení limitu strukturálního schodku na 1 % HDP v tržních cenách. To znamená, že zbylých deset účastnících se zemí Fiskálního paktu by muselo platit sankce, otázkou však zůstává, jestli Fiskální pakt bude skutečně fungovat nebo skončí podobně neúčinný jako jeho předchůdce Pakt stability a růstu.

⁶ Predikce veřejného dluhu Rumunska v roce 2014 je 38 % HDP.

⁷ Predikce veřejného dluhu Lucemburska v roce 2014 je 24,1 % HDP.

Graf 4.8 Strukturální saldo EU 2014 (%HDP)



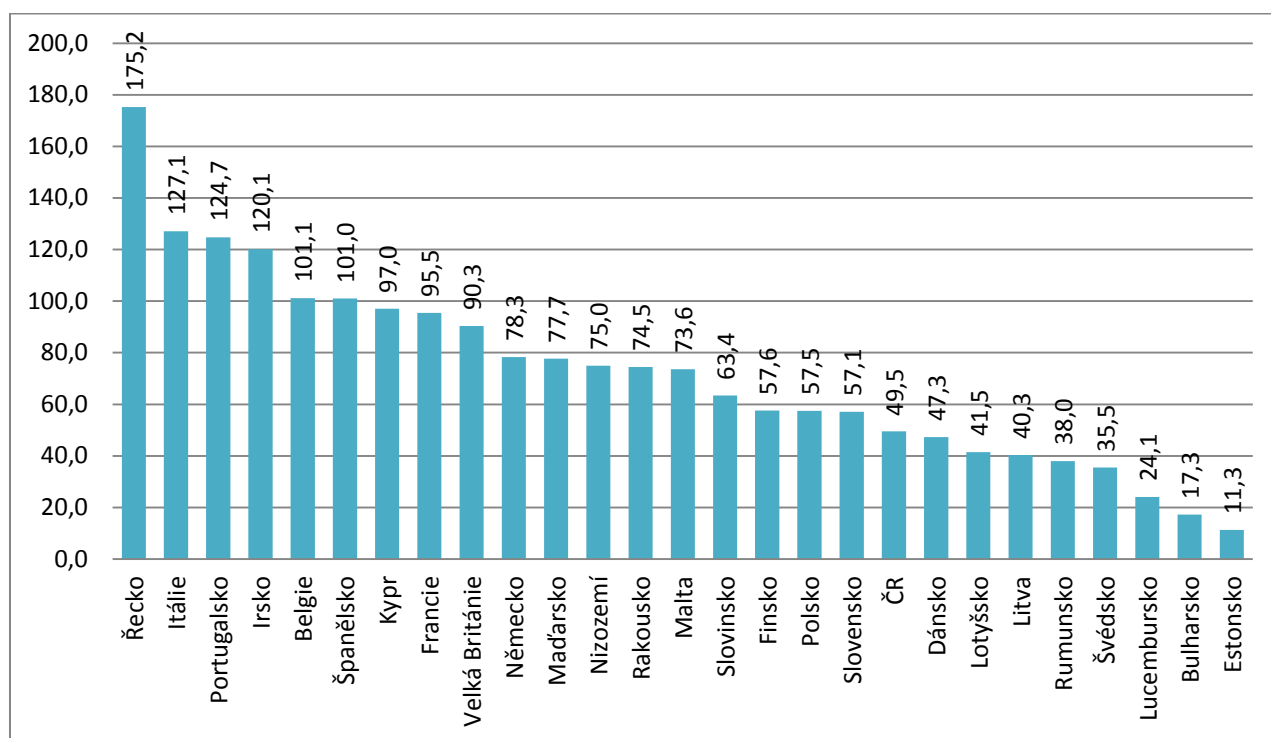
Zdroj: Evropská komise (2013), vlastní zpracování.

Dle ekonomické prognózy, viz Graf 4.8, by mělo dojít do roku 2014 ke zlepšení stavu strukturálního salda téměř ve všech zemích Evropské unie. V letech 2013 a 2014 by měl být snížen průměrný strukturální schodek Evropské unie téměř o jeden procentní bod. Překvapivé jsou prognózy Řecka, které má v roce 2014 dosáhnout nejlepšího výsledku, přičemž je v Řecku očekáván strukturální přebytek ve výši 1,5 % HDP. V porovnání s rokem 2009, kdy řecký strukturální deficit dosahoval 14,8 % HDP je to skutečně výrazné zlepšení.

4.8.2. Současné plnění limitů veřejného dluhu a prognózy do dalších let

Zatímco hodnoty strukturálního deficitu se mají v EU v budoucnu vyvíjet pozitivně, naprosto jiná situace je u veřejného zadlužení. V roce 2010 mělo 13 zemí EU veřejný dluh nižší než 60 % HDP a průměr EU-27 byl 80,2 % HDP v tržních cenách. Podle Evropské komise (2013) však veřejný dluh bude u většiny členských států EU nadále narůstat. Průměr EU se do roku 2014 pravděpodobně zhorší o více než 10 procentních bodů v porovnání s rokem 2010, na 90,3 % HDP v tržních cenách. Prognózu veřejného dluhu zemí Evropské unie na rok 2014 zobrazuje následující Graf 4.9.

Graf 4.9 Veřejný dluh EU 2014 (% HDP)



Zdroj: Evropská komise (2013), vlastní zpracování.

Jednoznačně nejzadluženější zemí je a i v blízké budoucnosti bude Řecko. Odhad veřejného dluhu Řecka pro rok 2014 je 175,2 % HDP, což je suverénně nejvyšší hodnota v Evropské unii. Z opačného konce bude pravděpodobně jen 12 zemí EU splňovat maximální hranici (60 % HDP) veřejného zadlužení, viz Graf 4.9. Nicméně dle Fiskálního paktu, by všechny tyto země měly snižovat své veřejné deficity průměrným tempem jedné dvacetiny za rok. Ovšem v souvislosti s minulým vývojem nelze očekávat, že země budou najednou výrazně snižovat své veřejné zadlužení, když doposud byl dlouhodobý trend naprosto opačný.

4.8.3. Zhodnocení Fiskálního paktu

V eurozóně za současné členské základny je bez pochyby nezbytná užší koordinaci v hospodářské oblasti mezi jednotlivými státy k zabezpečení svého dlouhodobého fungování. Z dlouhodobého hlediska je měnová unie bez hlubší integrace ve fiskální oblasti neudržitelná. To potvrzuje také její dosavadní vývoj. Fiskální pakt lze považovat za nástroj sloužící k odstranění významného nedostatku eurozóny a to, že prostředí společné měnové unie není doprovázeno pravidly společné fiskální politiky nebo alespoň pravidly společné koordinace rozpočtových politik jednotlivých členských států. Původně k tomu byl zřízen Pakt stability a růstu, který si při jednáních o vzniku eurozóny vyžádalo Německo kvůli obavám z nesourodého výkonu fiskálních politik a nadměrného zadlužování států eurozóny. Pakt

stability a růstu však očekávání nesplnil a za celou dobu jeho existence byl mnohokrát porušován a to i ze strany samotného Německa. V souvislosti se špatným mechanismem uvalování finančních sankcí za nedodržování Paktu stability a růstu, které nakonec problémovým státům nebyly uděleny. Důvodem toho je fakt, že finanční sankce sice navrhovala Komise, ale právo uvalit měla sama Rada EU pro ekonomické a finanční záležitosti (ECOFIN), ve které zasedají ministři členských zemí EU a to včetně těch zemí, která pravidla paktu porušovala. I přes hlasování kvalifikovanou většinou v ECOFINu nakonec nedošlo ke skutečnému uvalení sankcí, protože ministři drželi pospolu. Zvolnění Paktu, ke kterému došlo v roce 2005, znamenalo, že pakt už se stal v podstatě nefunkčním a nedůvěryhodným. Byly stanoveny výjimky, za kterých se za porušení rozpočtových pravidel sankce oficiálně neuvalovaly jako výdaje do vědy a výzkumu, investice do vzdělání či důchodová reforma.

Neúčinnost Paktu stability a růstu má tak od roku 2013 nahradit právě Fiskální pakt. Fiskální pakt totiž stanovuje povinnost, že jím stanovená pravidla musí být včleněna do národní legislativy signatářských států formou ústavního či podobného zákona. Zakotvení fiskálních pravidel do ústavy zvyšuje odolnost vůči snahám o jeho zrušení nebo negování skrze ad hoc výjimky. Jisté zkušenosti s ústavně zakotveným pravidlem, které uvádí Tomšík (2011) již jsou, konkrétně v Polsku. Polsko se v 90. letech zavázalo, že jeho státní dluh nepřesáhne 60 % HDP, přičemž tento závazek byl vtělen do samotného textu polské ústavy. Skutečnou zkouškou tento zákon ale doposud neprocházel, polský veřejný dluh byl v roce 2012 dle Evropské komise (2013) 55,8 % HDP, přičemž má dlouhodobě rostoucí trend. To znamená, že až blízká budoucnost ukáže, zda-li bude ústavní fiskální pravidlo vůbec fungovat.

Stanovení Fiskálního paktu ústavním záklonem lze považovat za podmínku nutnou, nikoliv však dostačující. Ústavní zákony jsou jednoznačně více imunní vůči nastavení exekutivy, jednoznačně však nejsou neměnné. Oproti Paktu stability a růstu se jedná o značný pokrok, ovšem teprve budoucnost ukáže, zdali bude Fiskální pakt účinný i v praxi. Na druhou stranu Fiskální pakt v sobě zahrnuje jen kritérium deficitu, nikoliv kritérium dluhové. Také nepočítá s automatickými sankcemi, sankce závisí na rozhodnutí Evropské komise, které jsou často spíše politická.

Závěrem je třeba zdůraznit, že potřeba fiskálního pravidla, které by omezovalo deficity členů eurozóny je pro přetrvání měnové unie zcela zásadní. Fiskální nezodpovědnost

členských zemí Evropské unie může být jedním z hlavních prvků, které nehomogenní měnovou unií dále rozklíží. Bez závazného pravidla tak země spíše podlehnou lákadlu fiskálního černého pasažérství. To znamená, že jejich deficity tak nebudou adekvátně následovány zvyšováním úrokových sazeb.

Fiskální pakt je tedy pro eurozónu krokem vpřed. Ovšem primární snaha o rozpočtovou zodpovědnost musí vycházet už ze samotných členských zemí. Pokud ale taková snaha bude chybět, pakt nikdy nebude úspěšně zabezpečovat fiskální disciplinovanost evropských ekonomik. Dle dosavadního vývoje jsou prognózy takové, že většina zemí Evropské unie pravděpodobně bude muset platit sankce za nedodržování pravidel stanovených Fiskálním paktem, a to se samozřejmě daným zemím líbit nebude. Je tak možné, že i Fiskální pakt se stane neúčinným stejně jako Pakt stability a růstu. V takovém případě už nezbyde nic jiného než vytvoření úplné fiskální unie.

4.9. Daňová harmonizace

Nakonec je třeba zmínit i daňovou harmonizaci, protože vytvoření fiskální unie by mělo být doprovázeno určitým stupněm daňové harmonizace. Ovšem daňové systémy v jednotlivých zemích EU se vyvíjely po staletí, byly ovlivněny různými historickými tradicemi, vytvářely se různé techniky výpočtů daní a podobně. Tak daňové systémy zemí Evropské unie jsou značně rozdílné, jak uvádí Široký (2009).

Při vzniku skutečné fiskální unie by mělo dojít k zavedení federální daně, která by znamenala navýšení společného evropského rozpočtu. Předseda Evropské komise José Manuel Barroso ve svém Projevu o stavu unie ze září roku 2012 vyzval, aby se EU ubírala tímto směrem, jak uvádí Evropská komise (2012). V současnosti je situace taková, že jsou pouze částečně harmonizovány sazby nepřímých daní a daní z akcízů na úrovni Evropské unie.

Harmonizace má tři fáze. První fáze znamená určení daně, která by měla být harmonizována, druhá fáze je harmonizace daňového základu a nakonec třetí harmonizace daňové sazby. Pokud jde o Evropskou unií, tak jistěmu daňovému sladění došlo. Země si poskytují daňové informace na základě příslušných smluv. Ovšem samotný harmonizační proces v oblasti přímých daní se nijak neprohlubuje. V daňové problematice je třeba jednomyslnosti všech 27 členů Evropské unie. Důvod stagnace je neochota členských zemí k daňové harmonizaci. Zásahy do daní jsou totiž považovány za zásahy do národní suverenity a také přímé daně jsou nástrojem určité hospodářské politiky země. Tudíž v blízké době nelze

očekávat tak velký krok v oblasti harmonizace daní, který by vedl k vytvoření skutečné fiskální unie.

Dle kapitoly Současný stav fiskální integrace v EU a možnosti dalšího vývoje lze dojít k závěru, že potřeba hlubší fiskální integrace v Evropské unii je nezbytná, a to především v případě zemí eurozóny, které již sdílí společnou měnu.

Přes všechna přijatá opatření eurozóny žádné z nich není dostatečným krokem k vytvoření fiskální či hospodářské unie v EU, která by doplnila již fungující měnovou unii. Nedochozí k realizaci kroků, které by vedly ke sjednocení fiskální politiky zemí eurozóny, které by směřovaly ke sjednocení jejich daňových systémů a částečně i daňových sazeb a ani k zavedení většího společného či federálního rozpočtu eurozóny do kterého by byly odváděny společné či federální daně.

5. Závěr

V historii doposud žádná z vytvořených měnových unií mezi nezávislými státy nepřežila. Hlavním problémem většiny z nich bylo, že došlo pouze k vytvoření sjednocené měnové politiky, která nebyla doprovázena politikou fiskální. Na stejném základě stojí také měnová unie v Evropské unii. Tento nedostatek koordinace fiskální politiky se naplno projevil v posledních letech, kdy došlo k významné ekonomické recesi. Dříve se tento nedostatek tolik neprojevoval.

Evropská měnová integrace tak znamená také potřebu konvergence a stability heterogenních hospodářství členských zemí Evropské unie. Bez určité konvergence by se snaha o měnovou integraci pravděpodobně stala postupně neúspěchem. Takže odpověď na otázku stanovenou v úvodu práce, jestli je třeba silnější integrace v oblasti fiskální politiky v Evropské unii je ano, fiskální integrace za současné členské základny eurozóny je nezbytná. Protože při existenci velkých ekonomických rozdílů mezi současnými členy eurozóny, na které se zaměřila čtvrtá kapitola, může být měnová unie bez fiskální a hospodářské unie do budoucna neudržitelná. Pokud nedojde k pokroku ohledně fiskální a hospodářské unie, tak jsou možné tři případné scénáře budoucí eurozóny. A to stálá krize měnové unie, zánik eura a návrat k národním měnám, anebo zmenšení geografického rozsahu eurozóny, a to jen na země, které mají podobné ekonomické parametry. Dále práce poskytuje ucelený vývoj integrace fiskální politiky v Evropské unii, jako odpověď na stanovenou otázku, zda-li jsou k tomu realizovány dostatečné kroky.

Již při vytváření eurozóny byla stanovena konvergenční kritéria, která měla zabezpečit dostatečnou homogenitu členských zemí měnové unie. Přijatý systém maastrichtských konvergenčních kritérií nezbytný k přijetí společné evropské měny euro (a vstupem do eurozóny) krátkodobě vedl ke konvergenci monetárních a fiskálních makroekonomických ukazatelů. Avšak už v těchto počátcích často nebyla dodržována právě kritéria, která se týkala veřejných financí, přičemž konvergenci monetárních ukazatelů po vytvoření eurozóny zajišťuje Evropská centrální banka, nicméně konvergence fiskálních ukazatelů nebyla dostatečně zabezpečena.

Z tohoto důvodu vznikl roku 1997 Pakt stability a růstu. Pakt byl nástrojem, který měl zabezpečit zdravé veřejné finance především u členských zemí eurozóny a tím také zajistit stabilitu společné měny. Pár let pakt fungoval, ovšem postupem času se stal nevynutitelným,

přičemž sama Francie s Německem, země, které dlouhodobě vyzývají k fiskální kázni, se zasadili o jeho zvolnění. Tak členské země nadále hospodařily nezodpovědně.

Praxe posledních let ukázala, že dosavadní model hospodářské a měnové unie je neudržitelný a cesta k větší integraci rozpočtových politik se jeví jako nevyhnutelná. Je tak realizováno více kroků směřující právě k fiskální koordinaci a dobudování hospodářského pilíře hospodářské a měnové unie, než kdy dříve. Prvním takovým krokem bylo zavedení evropského semestru v září roku 2010. Evropský semestr se dotkl hospodářské a zejména fiskální koordinace mezi všemi 27 členskými státy Evropské unie. Nicméně nevyřešil dostatečně potřebu posílení hospodářského pilíře uvnitř HMU. Evropský semestr je spíše jen doporučení členským zemím ohledně jejich národního rozpočtu, které země mohou, ale nemusí plnit. Je tak pouze jedním z menších kroků směrem k fiskální koordinaci, ale eurozóna vyžaduje poněkud silnější nástroje pro řešení a předcházení ekonomických šoků a krizí, které by byly více závazné a možná také více supranacionalizované.

Dalším krokem k fiskální integraci bylo přijetí tzv. Six pack, balíček šesti legislativních opatření. Jde pouze o sekundární legislativu, to znamená, že nedošlo ke změně primárního práva, tedy zakládajících smluv. Tato opatření mají vést k prohloubení fiskální odpovědnosti a posunout tak eurozónu o krok blíže k fiskální integraci. Tato opatření se týkají fiskálních otázek, včetně reformy Paktu stability a růstu. Posilují dohled nad fiskální politikou, zavádějí zajištění národního fiskálního rámce a také zvyšují konzistentnost v dodržování těchto pravidel v mnohem ranější fázi, než tomu bývalo dříve.

Fiskální pakt, konkrétně Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, vstoupila v platnost 1. ledna 2013. Tento pakt má částečně nahradit nevymahatelný Pakt stability a růstu. Fiskální pakt totiž stanovil povinnost, že jím stanovená pravidla musí být včleněna do národní legislativy signatářských států formou ústavního či podobného zákona. Zakotvení fiskálních pravidel do ústavy zvyšuje odolnost vůči snahám o jeho zrušení nebo negování skrze ad hoc výjimky. Oproti Paktu stability a růstu se jedná o značný pokrok, ovšem teprve budoucnost ukáže, zdali bude Fiskální pakt účinný i v praxi. Dle dosavadních prognóz Evropské unie totiž stanovené kritérium strukturálního deficitu většina zemí splňovat nebude. Tak se až v budoucnu projeví, jestli i Fiskální pakt neskončí stejně jako jeho předchůdce Pakt stability a růstu.

Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii je součástí postupné strategie centralizace rozpočtové politiky na úrovni Unie. Daná strategie vychází z

předpokladu, že fungování měnové unie musí být podpořeno centrálním rozpočtem a centrální či centralizovanou rozpočtovou politikou. Společný centrální rozpočet sice Evropská unie má, nicméně je příliš malý. Jeho posílení ve směru ke společné měně lze spatřovat v konstrukci Evropského stabilizačního mechanismu. Centralizace rozpočtové politiky se projevuje zejména v zesilování postavení Evropské komise. Například sankční mechanismus Fiskálního paktu jednoznačně zdůrazňuje trend sílící Komise v procesu rozpočtových sankcí.

Euro plus pakt znamenal další koordinaci a spolupráci v hospodářské a fiskální politice ve vybraných zemích Evropské unie. Cílem tohoto paktu je sladění hospodářských cyklů a ekonomických ukazatelů zemí Evropské unie za účelem dobudování hospodářského pilíře hospodářské a měnové unie. Avšak ani Euro plus pakt neznamená žádný nový převod kompetencí z národní úrovně na nadnárodní. Veškerá nová spolupráce a koordinace je postavena na bázi politických závazků prostřednictvím spíše vágního vymezení cílů, pro které opět neexistuje žádná vynutitelnost, či možnost uvalení sankcí za neplnění. Veškerá spolupráce je prováděna na mezivládní úrovni metodou otevřené spolupráce, která má vést právě k harmonizaci hospodářských a fiskálních politik. Implementace cílů a odpovědnost za jejich plnění je v rukou samotných členských zemí, přičemž EU zde nemá žádné kompetence.

Jako krok k vytvoření hospodářského pilíře měnové a hospodářské unie lze považovat také konstrukci Evropského stabilizačního mechanismu. Lze hovořit o tom, že vytváří na úrovni eurozóny dodatečné finanční prostředky k případným fiskálním transferům a jistým způsobem významně navyšuje společný rozpočet Evropské unie. Avšak tyto transfery jsou možné pouze za nestandardních a krajních podmínek, které znamenají ohrožení stability eurozóny jako takové skrze finanční potíže jedné či více zemí eurozóny. Pokud jde o prohloubení hospodářské a fiskální koordinace tak přijetí finančních prostředků prostřednictvím ESM znamená, že daná země musí splnit hospodářské podmínky, s nimiž bude daná finanční pomoc od ESM svázána. To znamená, že jejich fiskální politika už nebude politikou zcela nezávislou. Země dočasně ztratí podstatnou část národní suverenity v oblasti řízení veřejných rozpočtů. Z toho vyplývá, že země, které přijmou finanční pomoc od ESM již budou mít výrazné prvky fiskální unie. Vytvoření Evropského stabilizačního mechanismu tak znamená další krok k evropské fiskální unii.

Země jako Řecko, Irsko, Španělsko a Portugalsko již nemají zcela nezávislou fiskální politiku. Základním prvkem fiskální unie je, že pravidla diktuje určitá centrální instituce, která určuje výši rozpočtových deficitů a podobně. Uvedené země ovšem téměř o každém svém

kroku musí informovat Evropskou komisi, Evropskou centrální banku a Mezinárodní měnový fond. Lze tedy uvést, že tyto země mají malou fiskální unii, kterou kontroluje ECB a skupina evropských úředníků. Nelze již tedy hovořit o nezávislé fiskální politice.

Ovšem i přes všechna přijatá opatření eurozóny, to není stále dostatečný krok k vytvoření fiskální či hospodářské unie v EU, která by doplnila již fungující měnovou unii. Nedochází k realizaci kroků, které by vedly ke sjednocení fiskální politiky zemí eurozóny, které by směřovaly ke sjednocení jejich daňových systémů a částečně i daňových sazeb a ani k zavedení většího společného či federálního rozpočtu eurozóny do kterého by byly odváděny společné či federální daně. Také by bylo třeba založení společného ministerstva financí pro členské státy eurozóny, které by představovalo protiváhu již fungující evropské centrální banky v oblasti měnové politiky.

Přijatá opatření zavádějící makroekonomický dohled a zpřísňující rozpočtová pravidla včetně rozpočtového dohledu, tak pravděpodobně nebudou stačit k dlouhodobé udržitelnosti měnové unie v Evropské unii. Jde pouze o jistou náhražku fiskální či hospodářské unie členských států eurozóny, k jejímuž zavedení neexistuje politická vůle ze strany členských zemí.

Literatura

Knižní zdroje:

ADÁMKOVÁ, Vlasta. *Ekonomická a politická integrace Evropy*. Praha: Vysoká škola ekonomická, 2003. ISBN 80-245-0520-7.

BALDWIN, Richard a Charles WYPLOSZ. *Ekonomie evropské integrace*. Praha: Grada Publishing, 2008. ISBN 978-80-247-1807-1.

BURGI, Štefan a Emília PRIBIŠOVÁ. *Ekonomika evropské unie II*. Brno: Vysoká škola Karla Engliš, 2011. ISBN 978-80-86710-47-1.

CENTRUM PRO EKONOMIKU A POLITIKU. *Evropská unie v pasti centralizace: Sborník textů*. Praha: Centrum pro ekonomiku a politiku, 2011. ISBN 978-80-87460-03-0.

CIHELKOVÁ, Eva. *Evropská ekonomická integrace: procesy, politiky, governance*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2011. 335 s. ISBN 978-80-245-1835-0.

DĚDEK, Oldřich. *Historie evropské měnové integrace: Od národních měn k euru*. Praha: C.H.Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-076-8.

IZÁK, Vratislav. *Fiscal policy*. 3 vyd. , přeprac. Praha: Oeconomica, 2011. 164 s. ISBN 978-80-245-1786-5.

JÍLEK, Milan. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha : ASPI - Wolters Kluwer, 2008. 428 s. ISBN 978-80-7357-355-3.

KLIKOVÁ, Christiana. *Hospodářská politika České republiky po jejím vstupu do Evropské unie*. Karviná: Studia oeconomica, 2011. ISBN 978-80-7248-730-1.

KLIKOVÁ, Christiana a Igor KOTLÁN. *Hospodářská politika*. Ostrava: Sokrates, 2003. ISBN 80-86572-04-8.

KÖNIG, Petr. *Rozpočet a politiky Evropské unie: Příležitost pro změnu*. 2. aktualizované vydání. Praha: C.H.Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-011-9.

LACINA, Lubor. *Měnová integrace: Náklady a přínosy členství v měnové unii*. Praha: C.H.Beck, 2007. ISBN 978+80-7179-560-5.

NĚMCOVÁ, Ingeborg. *Ekonomická governance v hospodářsky vyspělých státech v kontextu mezinárodních vztahů*. Praha: Professional Publishing, 2010, 127 s. ISBN 978-80-7431-020-1.

PEČINKOVÁ, Ivana. *Euro versus koruna: Dilemata jednotné měny v době dluhové krize*. 4. rozšířené. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2012. ISBN 978-80-7325-265-6.

PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 3. přepracované vyd., Praha: ASPI, 2005, 526 s. ISBN 978-80-7357-358-4

SAMUELSON, Paul Anthony a William Dawbney NORDHAUS (1995). *Ekonomie*. Praha: Svoboda, 1995. ISBN 80-205-0494-X.

ŠIROKÝ, Jan. *Daně v Evropské unii*. 3. aktualizované. Praha: Linde, 2009. ISBN 978-80-7201-746-1

TOMŠÍK, Vladimír. *Ekonomie a zdravý rozum*. Praha: Fragmenta, 2011. ISBN 978-80-253-1393-0.

ZAHRADNÍK, Petr. *Vstup do Evropské unie: Přínosy a náklady konvergence*. Praha: C.H.Beck, 2003. ISBN 80-7179-472-4.

Internetové zdroje:

Euractiv (2010). *Začíná evropský semestr.: Státy musí šetřit a reformovat*. [online]. [cit. 2013-01-26]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/zacina-evropsky-semestr-staty-musi-setrit-a-reformovat-008341>

Euractiv (2011). *Pakt pro konkurenceschopnost: Berlín a Paříž připouštějí kompromis*. [online]. 2011 [cit. 2013-03-16]. Dostupné z: <http://www.euractiv.cz/ekonomika-a-euro/clanek/pakt-pro-konkurenceschopnost-berlin-a-pariz-pripoustejí-kompromis-008452>

Eurostat (2012). Your key to European statistics [online]. *Government deficit/surplus, debt*. European Commission [cit. 2012-11-13]. Dostupné z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database

Euroskop (2012a). *Řecko opět manipulovalo s rozpočtovými statistikami* [online]. 2009 [cit. 2012-12-10]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/8953/13991/clanek/recko-opet-manipulovalo-s-rozpocetovymi-statistikami/>

Euroskop (2012b). *Kořeny a průběh krize eurozóny* [online]. 2012 [cit. 2012-12-14]. Dostupné z: <https://www.euroskop.cz/9026/sekce/koreny-a-prubeh-krize-eurozony/>

Eurostat (2013a). Your key to European statistics [online]. *Real GDP growth rate - volume*. 2013 [cit. 2013-01-25]. Dostupné z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00115>

Eurostat (2013b). Your key to European statistics [online]. *GDP per capita in PPS*. 2013 [cit. 2013-01-29]. Dostupné z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tec00114>

Eurostat (2013c). Your key to European statistics [online]. *HICP - inflation rate*. 2013 [cit. 2013-03-25]. Dostupné z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tec00118&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>

Eurostat (2013d). Your key to European statistics. *Unemployment rate*. [online]. 2013 [cit. 2013-01-04]. Dostupné z: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tipsun20&plugin=0>

Eurostat (2013e). Your key to European statistics. [online]. *Labor costs*. 2012 [cit. 2013-01-04]. Dostupné z: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-24042012-AP/EN/3-24042012-AP-EN.PDF

Evropská komise (2010). *Rozpočet Evropské unie: Základní údaje* [online]. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2010 [cit. 2013-04-11]. ISBN 978-92-79-14440-0. Dostupné z: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_cs.pdf

Evropská komise (2012). *Speech on the State of the Union 2012* [online]. 2012 [cit. 2013-02-26]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/soteu2012/>

Evropská komise (2013). *European economic forecast: Winter 2013* [online]. Evropská unie, 2013 [cit. 2013-02-07]. ISBN 978-92-79-28344-4. Dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf

Měsíčník EU aktualit: Číslo 91 [online]. Česká spořitelna, 2011 [cit. 2013-03-16]. Dostupné z:

http://www.csas.cz/static_internet/cs/Evropska_unie/Mesicnik_EU_aktualit/Mesicnik_EU_aktualit/Prilohy/Mesicnik_2011_04.pdf

Měsíčník EU aktualit: Číslo 98 [online]. Česká spořitelna, 2011 [cit. 2013-03-05]. ISSN 1801-5042. Dostupné z:

http://www.csas.cz/static_internet/cs/Evropska_unie/Mesicnik_EU_aktualit/Mesicnik_EU_aktualit/Prilohy/mesicnik_2011_11.pdf

Ministerstvo financí ČR (2005). *Metodiky vykazování vládního deficitu a dluhu* [online]. Praha, 2005 [cit. 2012-12-10]. Dostupné z:

http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/gfsm_2001_13972.html?year=2005

Ministerstvo financí ČR (2012a). *Roční souhrnná zpráva o stavu a vývoji zahraničních pohledávek ČR v roce 2011* [online]. Praha, 2012 [cit. 2012-12-15]. Dostupné z:

http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_agendaCKA_zahr_pohled_69909.html

Ministerstvo financí ČR (2012b). *Struktura a vývoj státního dluhu* [online]. Praha, 2012 [cit. 2012-12-15]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/str_vyvoj_sd.html

Vláda ČR (2012). *Informační centrum vlády: Mandatorní výdaje* [online]. 2012 [cit. 2012-11-27]. Dostupné z: <http://icv.vlada.cz/scripts/modules/advice/detail.php?id=647>

Smlouva o EU (2010). *Konsolidované znění smlouvy o Evropské unii*. [online]. Úřední věstník EU, 2010. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:cs:PDF>

Smlouva o fungování EU (2012). *Konsolidované znění smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie*. Lucembursko: Úřad pro publikace EU, 2012. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/cs/treaties/new-2-47.htm>

Smlouva o zřízení ESM. 2012. Dostupné z: <http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf>

Seznam zkratk

ECOFIN	The Economic and Financial Affairs Council
EFSF	The European Financial Stability Facility
EFSM	The European Financial Stabilisation Mechanism
EU	Evropská unie
ESA 95	European System of National and Regional Accounts
ESM	Evropský stabilizační mechanismus
HDP	hrubý domácí produkt
HICP	harmonizovaný index spotřebitelských cen
HND	hrubý národní důchod
MMF	Mezinárodní měnový fond
OCA	Optimal Currency Area
PPS	parita kupní síly

Seznam grafů

Graf 2.1 Rozpočtový deficit EU-27 (% HDP)	14
Graf 2.2 Hrubý veřejný dluh v EU 2011 (% HDP)	21
Graf 2.3 Úrokové výdaje dluhu vládního sektoru 2002 - 2005	27
Graf 4.1 Růst HDP v eurozóně (%).....	50
Graf 4.2 HDP na obyvatele v PPS 2011.....	51
Graf 4.3 Veřejný dluh zemí eurozóny 2011 (% HDP).....	52
Graf 4.4 Rozpočtový deficit zemí eurozóny 2011 (% HDP)	52
Graf 4.5 Míra inflace zemí eurozóny 2012	54
Graf 4.6 Průměrné náklady na hodinu práce 2011 (EUR)	57
Graf 4.7 Strukturální saldo EU 2012 (% HDP).....	76
Graf 4.8 Strukturální saldo EU 2014 (%HDP).....	77
Graf 4.9 Veřejný dluh EU 2014 (% HDP)	78

Seznam tabulek

Tab. 2.1 Vývoj absolutní hodnoty hrubého veřejného dluhu v ČR.....	22
Tab. 2.2 Zvýšení a snížení veřejného dluhu ve vybraných zemích.....	23
Tab. 2.3 Ratingové hodnocení závazků zemí EU v roce 2012	25
Tab. 4.1 Růst HDP v eurozóně (%).....	49
Tab. 4.2 Rozpočtový deficit eurozóny 2002 – 2011 (% HDP)	53
Tab. 4.3 Vývoj inflace v eurozóně 2005 - 2012.....	55
Tab. 4.4 Míra nezaměstnanosti v eurozóně 2006 – 2012 (%).....	56
Tab. 4.5 Strukturální saldo zemí EU (% HDP)	75

Prohlášení o využití výsledků diplomové práce

Prohlašuji, že

- jsem byla seznámena s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. – autorský zákon, zejména § 35 – užití díla v rámci občanských a náboženských obřadů, v rámci školních představení a užití díla školního a § 60 – školní dílo;
- beru na vědomí, že Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava (dále jen VŠB-TUO) má právo nevýdělečně, ke své vnitřní potřebě, diplomovou práci užít (§ 35 odst. 3);
- souhlasím s tím, že diplomová práce bude v elektronické podobě archivována v Ústřední knihovně VŠB-TUO a jeden výtisk bude uložen u vedoucího diplomové práce. Souhlasím s tím, že bibliografické údaje o diplomové práci budou zveřejněny v informačním systému VŠB-TUO;
- bylo sjednáno, že s VŠB-TUO, v případě zájmu z její strany, uzavřu licenční smlouvu s oprávněním užít dílo v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- bylo sjednáno, že užít své dílo, diplomovou práci, nebo poskytnout licenci k jejímu využití mohu jen se souhlasem VŠB-TUO, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly VŠB-TUO na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše).

V Ostravě dne

.....
jméno a příjmení studenta